

Aviso nº 1045 - GP/TCU

Brasília, 7 de outubro de 2025.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Em cumprimento ao subitem 9.10 do Acórdão nº 2110/2025, encaminho a Vossa Excelência cópia da referida Deliberação (acompanhada dos respectivos Relatório e Voto), prolatada pelo Plenário deste Tribunal na Sessão Ordinária de 10/9/2025, nos autos do TC-006.599/2024-9, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que trata de auditoria de conformidade com foco nas transferências voluntárias realizadas pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), voltadas para adequação de estradas vicinais no intervalo temporal de 2019 a 2023.

Respeitosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

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

ACÓRDÃO Nº 2110/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.599/2024-9.

2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Agricultura e Pecuária (); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda (); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos (); Congresso Nacional (vinculador) (); Controladoria-geral da União (26.664.015/0001-48); Entidades/órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais (); Ministério da Fazenda (00.394.460/0001-41); Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos (00.489.828/0001-55); Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT (15.023.906/0001-07); Prefeitura Municipal de Boa Vista - RR (05.943.030/0001-55); Prefeitura Municipal de Campo Verde - MT (24.950.495/0001-88); Prefeitura Municipal de Canarana - MT (15.023.922/0001-91); Prefeitura Municipal de Gaúcha do Norte - MT (01.614.539/0001-01); Prefeitura Municipal de Matupá - MT (24.772.188/0001-54); Prefeitura Municipal de Mucajá - RR (04.056.198/0001-86); Prefeitura Municipal de Planalto da Serra - MT (37.465.176/0001-29); Prefeitura Municipal de Querência - MT (37.465.002/0001-66); Procuradoria Geral do Estado de Rondônia (); Procuradoria Geral do Estado do Acre (04.088.258/0001-42); Secretaria-executiva da Controladoria-geral da União (); Secretaria-executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária (); Secretaria-executiva do Ministério da Fazenda (); Secretaria-executiva do Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos ()..

3.2. Responsáveis: Diego Pires de Souza (001.021.081-45); Eder Oliveira Santos e Silva (008.699.575-89); Eliane de Oliveira Felten (568.637.640-91); Fabio Marcos Pereira de Faria (888.448.461-87); Paulo Fernando do Nascimento Martins (019.015.741-05); Roberto Patel (298.723.321-34); Tamara Suellen Atanazio Tavares (049.481.971-57); Valdemar Gamba (345.216.151-04)..

4. Órgão/Entidade: Ministério da Agricultura e Pecuária.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade com foco nas transferências voluntárias realizadas pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), voltadas para adequação de estradas vicinais no intervalo temporal de 2019 a 2023;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. no prazo de 180 dias, institucionalize a política pública de adequação de estradas vicinais, estruturando-a com o devido diagnóstico, critérios de balizamento de beneficiários e indicadores de execução/monitoramento, além de utilizá-la como referência para avaliação técnica da pertinência das emendas parlamentares impositivas individuais e de bancada direcionadas à adequação de estradas vicinais, em linha com o que disciplinam o § 16 do art. 37 e os §§ 13 e 14 do art. 166 da Constituição Federal, os incisos III e VII do art. 4º do Decreto 9.203/2017, o inciso V do § 2º do art. 74 e o § 6º do art. 92 da Lei 14.791/2023 e o inciso VII do art. 4º da Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR 1/2024 (seção III.1 do relatório);

9.1.2. no prazo de 180 dias, aprimore os controles existentes nos procedimentos de aceite

de processos licitatórios que contenham situações que a legislação considere excepcional, tais como a realização de licitações na forma presencial ou previamente à formalização do instrumento de repasse, em coerência com o que disciplinam o art. 17, § 2º, da Lei 14.133/2021; o art. 1º, §§ 3º e 4º, do Decreto 10.024/2019; o art. 10, inciso XXXII; art. 11, incisos III-A e VIII, alínea “a”; e art. 85, inciso V, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 (seção III.2 do relatório);

9.1.3. no prazo de 180 dias, apure as irregularidades identificadas no convênio 941696 – município de Canarana/MT, relativo à medição de Distância Média de Transporte (DMT) maior do que a executada em campo no serviço de recomposição do revestimento primário da estrada vicinal RM-01, sem prejuízo de, se for o caso, instaurar processo de tomada de contas especial para a reparação do dano ao Erário e realizar outras providências cabíveis, bem como, ao final do prazo de 120 dias, informar este Tribunal das conclusões dos procedimentos, consoante o disposto no art. 11, incisos XIII e XIV, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, e nos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa-TCU 71/2012 (seção III.3 do relatório);

9.1.4. no prazo de 180 dias, apure as irregularidades identificadas nos convênios 941695 – município de Alta Floresta/MT; 941696 – município de Canarana/MT; 941700 – município de Querência/MT; e 941706 – município de Gaúcha do Norte/MT, relativas aos indícios de sobrepreços nos custos estimados constantes nos projetos básicos de engenharia, especificamente os referentes aos serviços de “recomposição mecanizada de aterro – material de jazida”, de “transporte com caminhão basculante de 6 m³ – rodovia em revestimento primário” e de “administração local”, sem prejuízo de, se for o caso, instaurar processo de tomada de contas especial para a reparação do dano ao erário e realizar outras providências cabíveis, bem como, ao final do prazo de 120 dias, informar este Tribunal das conclusões dos procedimentos, consoante o disposto no art. 11, incisos XIII e XIV, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, e nos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa-TCU 71/2012 (seção III.4 do relatório);

9.1.5. no prazo de 180 dias, crie procedimentos de verificação e aprovação dos projetos de engenharia específicos para execução de serviços de manutenção de estradas vicinais, incluindo, necessariamente, o exame da: a) aderência dos serviços referenciais à realidade executiva da obra; e b) eficiência dos métodos de trabalho projetados, evitando eventual caráter antieconômico desses métodos, em linha com o que disciplinam o art. 10, inciso XXXII; art. 11, inciso III-A; e art. 85, incisos II e V, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 (seção III.4 do relatório);

9.1.6. no prazo de 180 dias, aprimore os controles do processo de acompanhamento dos convênios voltados para a adequação das estradas vicinais, criando procedimentos que garantam a avaliação das medições das etapas e tipos de serviços previstos contratualmente no âmbito desses convênios, em respeito ao que disciplinam o art. 10, inciso XXXII; art. 11, incisos III-A e X; art. 85, incisos I e V; e art. 86 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 (seção III.5 do relatório);

9.2. recomendar ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), ao Ministério da Fazenda (MF) e à Controladoria-Geral da União (CGU), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, avaliem a possibilidade de revisão da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, com o intuito de estabelecer critérios objetivos para balizar o conceito de vantajosidade econômica contido nos incisos I-b, II-a e III-c do art. 54 dessa portaria, em linha com o que disciplinam o art. 3º, inciso VI, e o art. 4º, inciso IX, do Decreto 9.203/2017 c/c art. 26, inciso I, do Decreto 11.531/2023 (seção III.2 do relatório);

9.3. dar ciência ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

9.3.1. dar aceites em processos licitatórios presenciais cujas justificativas para a não realização de licitações eletrônicas estejam baseadas em ausência de qualidade de internet, inexistência de pessoal treinado e/ou caracterização indevida de objeto, conforme se verificou nos aceites dos processos licitatórios das prefeituras de Canarana/MT e Alta Floresta/MT, configura violação ao disposto no art. 17, § 2º da Lei 14.133/2021, no art. 1º, §§ 3º e 4º do Decreto 10.024/2019 e no art. 85, inciso V, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 (seção III.2 do relatório);

9.3.2. dar aceite à adesão à ata de registro de preços homologada em data anterior ao início da vigência do convênio, sem que fique demonstrado que a adesão é mais vantajosa para o convenente, comparada com a realização de uma nova licitação, conforme verificado no convênio 941706 – município de Gaúcha do Norte/MT, configura violação ao disposto no art. 54, inciso I, alínea “b”, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 (seção III.2 do relatório);

9.3.3. dar aceites em projetos básicos de engenharia nos quais os orçamentos estimados contenham serviços com especificações e valores não aderentes ao Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), a exemplo do ocorrido nos serviços de “recomposição mecanizada de aterro – material de jazida”, de “transporte com caminhão basculante de 6 m³ – rodovia em revestimento primário” e de “administração local”, nos casos dos convênios 941695 – município de Alta Floresta/MT; 941696 – município de Canarana/MT; 941697 – município de Matupá/MT; 941698 – município de Campo Verde/MT; 941700 – município de Querência/MT; 941701 – município de Planalto da Serra/MT; e 941706 – município de Gaúcha do Norte/MT, configura violação ao disposto no art. 4º do Decreto 7.983/2013, no art. 11, inciso III-A, e art. 85, inciso V, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 (seção III.4 do relatório);

9.4. dar ciência às prefeituras de Canarana/MT e Alta Floresta/MT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a não realização de licitações eletrônicas que estejam baseadas em ausência de qualidade de internet, inexistência de pessoal treinado e/ou caracterização indevida de objeto, configura violação ao disposto no art. 17, § 2º da Lei 14.133/2021 e no art. 1º, §§ 3º e 4º do Decreto 10.024/2019 (seção III.2 do relatório);

9.5. dar ciência às prefeituras de Alta Floresta/MT, Campo Verde/MT, Canarana/MT, Gaúcha do Norte/MT, Matupá/MT, Planalto da Serra/MT e Querência/MT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que elaborar projetos básicos de engenharia nos quais os orçamentos estimados contenham serviços com especificações e valores não aderentes ao Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), a exemplo do ocorrido nos serviços de “recomposição mecanizada de aterro – material de jazida”, de “transporte com caminhão basculante de 6 m³ – rodovia em revestimento primário” e de “administração local”, configura violação ao disposto no art. 4º do Decreto 7.983/2013, no art. 12, incisos II-b, III, X-b e X-c, e no art. 27, § 6º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 (seção III.4 do relatório);

9.6. dar ciência às prefeituras de Campo Verde/MT, Canarana/MT, Gaúcha do Norte/MT, Matupá/MT, Planalto da Serra/MT e Querência/MT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que, nos convênios cujo objeto seja a adequação de estradas vicinais, a não realização devida e adequada da fiscalização das medições de todas as etapas e tipos de serviços previstos contratualmente no âmbito desses convênios, configura violação ao disposto no art. 12, incisos XIV, XVI, XVII e XVIII; e art. 84, inciso III, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 (seção III.5 do relatório);

9.7. determinar a instauração de processos apartados, um para cada município envolvido, para neles serem realizadas as audiências propostas no Relatório de Auditoria;

9.8. autorizar a AudSustentabilidade a proceder ao monitoramento das determinações e recomendações contidas nesta deliberação;

9.9. juntar cópia desta decisão ao processo TC 037.457/2023-3; e

9.10. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Agricultura e Pecuária, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos, ao Congresso Nacional e à Controladoria-geral da União.

10. Ata nº 36/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2110-36/25-P.



13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 006.599/2024-9

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão/Entidade: Ministério da Agricultura e Pecuária.

Responsáveis: Diego Pires de Souza (001.021.081-45); Eder Oliveira Santos e Silva (008.699.575-89); Eliane de Oliveira Felten (568.637.640-91); Fabio Marcos Pereira de Faria (888.448.461-87); Paulo Fernando do Nascimento Martins (019.015.741-05); Roberto Patel (298.723.321-34); Tamara Suellen Atanazio Tavares (049.481.971-57); Valdemar Gamba (345.216.151-04).

Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Agricultura e Pecuária; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Congresso Nacional (vinculador); Controladoria-geral da União (26.664.015/0001-48); Entidades/órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais; Ministério da Fazenda (00.394.460/0001-41); Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos (00.489.828/0001-55); Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT (15.023.906/0001-07); Prefeitura Municipal de Boa Vista - RR (05.943.030/0001-55); Prefeitura Municipal de Campo Verde - MT (24.950.495/0001-88); Prefeitura Municipal de Canarana - MT (15.023.922/0001-91); Prefeitura Municipal de Gaúcha do Norte - MT (01.614.539/0001-01); Prefeitura Municipal de Matupá - MT (24.772.188/0001-54); Prefeitura Municipal de Mucajaí - RR (04.056.198/0001-86); Prefeitura Municipal de Planalto da Serra - MT (37.465.176/0001-29); Prefeitura Municipal de Querência - MT (37.465.002/0001-66); Procuradoria Geral do Estado de Rondônia; Procuradoria Geral do Estado do Acre (04.088.258/0001-42); Secretaria-executiva da Controladoria-geral da União; Secretaria-executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária; Secretaria-executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria-executiva do Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. ADEQUAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS. FALTA DE ESTRUTURAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA. PROJETOS COM CARACTERIZAÇÃO INDEVIDA. INDISPONIBILIDADE DE DADOS NECESSÁRIOS PARA O ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DOS CONVÊNIOS. INSUFICIÊNCIA DO ACOMPANHAMENTO PELO CONCEDENTE. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. ABERTURA DE PROCESSOS APARTADOS PARA APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADES POR OUTRAS FALHAS IDENTIFICADAS.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade Técnica, que contou com a anuência dos respectivos dirigentes (peças 254 a 256):

I. Apresentação

1. Trata-se de fiscalização realizada no período entre 18/3/2024 e 15/10/2024, cujo objeto compreende as transferências voluntárias realizadas pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) para a adequação de estradas vicinais no intervalo temporal de 2019 a 2023.

2. A presente auditoria pautou-se em examinar como as transferências voluntárias relacionadas à adequação de estradas vicinais são consideradas no planejamento e nos controles do Mapa e, também, em avaliar, nas perspectivas do concedente e dos convenentes de uma amostra selecionada, a conformidade dessas transferências nas etapas de pactuação, acompanhamento/fiscalização e prestação de contas.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

3. A ação fiscalizatória decorre do Acórdão TCU-Plenário 392/2024, de 6/3/2024, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, e referente a uma Solicitação do Congresso Nacional (SCN), processo TC 037.457/2023-3, para que o TCU fiscalize os recursos destinados a projetos de adequação de estradas vicinais em Mato Grosso.

II.2. Visão geral do objeto

4. A fiscalização a que se refere este trabalho diz respeito: a) à estratégia e planejamento do Mapa em relação às transferências voluntárias do ministério; b) ao processo de acompanhamento da execução dos instrumentos de transferência de recursos; e c) à conformidade dessa execução sob a perspectiva de uma determinada amostra desses instrumentos.

5. Além do Mapa, definido como unidade jurisdicionada objeto da ação fiscalizatória no respectivo ato constitutivo originário (Acórdão TCU-Plenário 392/2024, de 6/3/2024), outros órgãos seriam também incluídos enquanto unidades passíveis de fiscalização desde que fossem os agentes pactuantes com o Mapa nos instrumentos de transferência voluntária selecionados na amostra mais detidamente examinada.

6. Ao se definir as transferências voluntárias do Mapa como objeto fiscalizado, é importante lembrar que os conceitos de planejamento e orçamento estão imbricados. Tanto é assim que, conforme art. 7º, alínea “c” do Decreto-Lei 200/1967, o programa orçamentário constitui instrumento básico do planejamento de uma ação governamental. Além disso, o mesmo decreto-lei, no inciso IX do art. 25, estipula que cabe aos ministérios acompanhar os custos dos programas setoriais de governo, a fim de se alcançar uma prestação econômica de serviços. Supõe-se, portanto, que, para zelar por esses programas e obter a melhor prestação de serviços, as ações do Mapa de maior vulto orçamentário deveriam ser consideradas no planejamento do ministério.

7. O Plano Estratégico do Mapa, formulado para o período de 2020 a 2031 (peça 167), incorpora quatro programas orçamentários de responsabilidade do ministério: Agropecuária Sustentável, Governança Fundiária, Defesa Agropecuária e Pesquisa e Inovação Agropecuária.

8. O Plano Estratégico 2020-2031 do Mapa possui 24 objetivos estratégicos, 34 indicadores, 16 projetos estratégicos corporativos e 82 entregas associadas a esses projetos. Esses componentes do planejamento estão vinculados aos programas orçamentários acima citados, nos quais, por sua vez, estão contidas diversas ações orçamentárias.

9. As ações orçamentárias são concretizadas por meio de aplicação direta, transferências constitucionais / legais ou transferências voluntárias.

10. Transferências voluntárias são recursos financeiros repassados pela União a estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, em decorrência da celebração de convênios, contratos de repasse, termos de execução descentralizada, termos de colaboração e termos de fomento para a realização de obras ou serviços e aquisição de bens de interesse comum.

11. Até maio/2023, a legislação que dispunha sobre as transferências voluntárias era o Decreto 6.170/2007, regulamentado pela Portaria Interministerial 424/2016. Esse decreto também instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), no qual eram registradas as diversas fases das transferências voluntárias: proposição, análise, celebração, liberação de recursos, acompanhamento da execução, prestação de contas e tomada de contas especial.

12. Em maio/2023, o Decreto 6.170/2007 foi substituído pelo Decreto 11.531/2023, que, entre outras mudanças, definiu o Transferegov.br como o sistema que passou a exercer as funções antes expressas no Siconv. A Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 (sucessora da Portaria Interministerial 424/2016) foi o normativo que detalhou e especificou os princípios e regras estipulados no Decreto 11.531/2023.

13. A aprovação do Plano de Trabalho, do Termo de Referência e uma avaliação jurídica devem preceder a pactuação de um instrumento de transferência voluntária. Durante a execução, as licitações, as compras, as movimentações financeiras e as comunicações sobre as liberações de recursos são partes constitutivas a serem fiscalizadas. A tempestividade da prestação de contas e de sua análise também é requisito de conformidade das transferências voluntárias.

14. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) regula aspectos relativos à operacionalização das transferências voluntárias, em especial os percentuais de contrapartida devidos pelos interessados, e obriga a disponibilização de informações referentes a essas transferências no Transferegov.br.

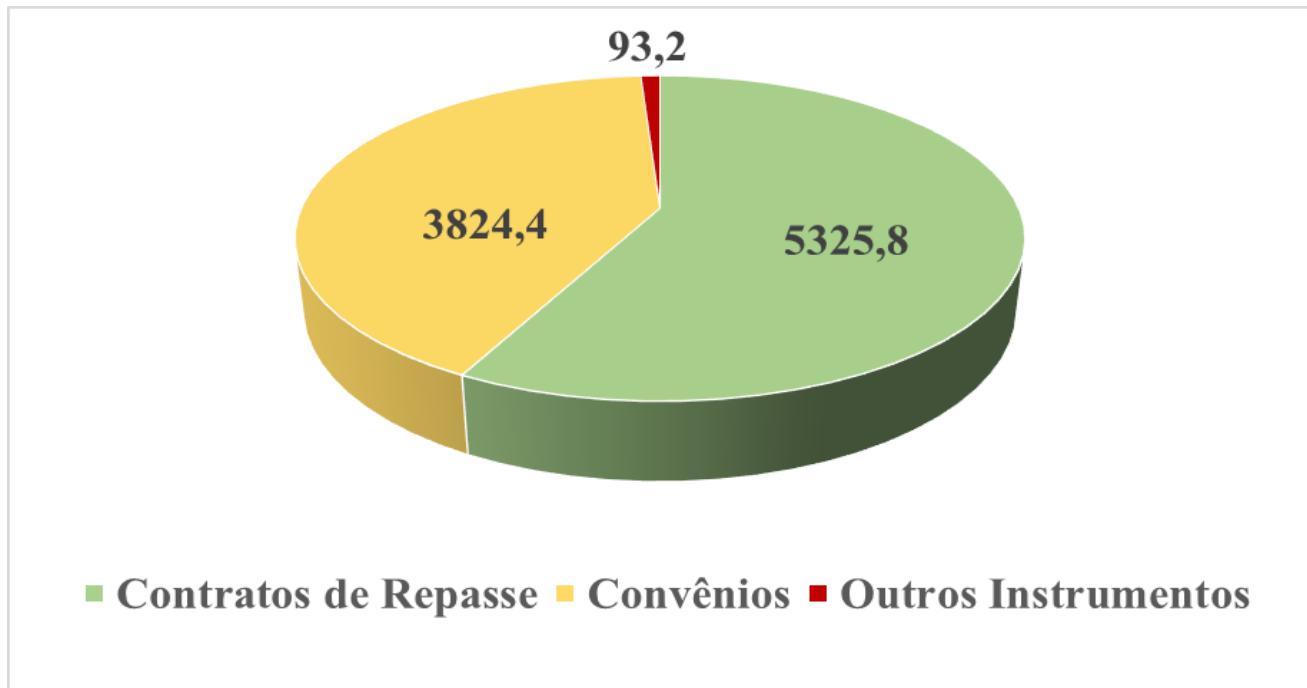
15. Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) estabelece as condições para os entes federados receberem as transferências voluntárias, enquanto as Leis de Licitações e Contratos Administrativos (antes, a Lei 8.666/1993 e, agora, a Lei 14.133/2021) devem ser observadas por órgãos e entidades da administração pública na contratação com terceiros.

16. Convênios e contratos de repasse são os mecanismos mais comuns de realização das transferências voluntárias. Convênio é o instrumento formal pelo qual é disciplinada a transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da administração pública federal, direta ou indireta, (no caso, denominados concedentes) para órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou entidades privadas sem fins lucrativos (no caso, chamados convenentes), a fim de se executar um objetivo comum (realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco).

17. O contrato de repasse se diferencia do convênio porque um agente financeiro público federal (normalmente a Caixa Econômica Federal) intermedia a transferência de recursos financeiros, atuando como mandatária da União.

18. Conforme dados do Transferegov.br, no período de 2019 a 2023, o valor pactuado das transferências voluntárias do Mapa alcançou R\$ 9.243,4 milhões. Desse montante, R\$ 5.325,8 milhões (58% do total) foram transferidos via contratos de repasse; R\$ 3.824,4 milhões (41%), por convênios; e R\$ 93,2 milhões (1%) por outros instrumentos.

Gráfico 1 – Valor de repasse das transferências voluntárias do Mapa – 2019 a 2023 (R\$ milhões)



Fonte: sistema Transferegov.br

19. A relevância material das transferências voluntárias do Mapa para adequação de estradas vicinais, particularmente no Estado do Mato Grosso em 2023, suscitou uma Solicitação do Congresso Nacional (SCN), oriunda da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, para que fosse instaurada fiscalização dos recursos voltados a projetos de pavimentação naquele estado, com o propósito de apurar indícios de favorecimento a redutos de interesse pessoal do Ministro da Agricultura e Pecuária, Senhor Carlos Fávaro.

20. Na Solicitação do Congresso Nacional, houve uma demanda específica para que se investigasse a execução dos convênios pactuados com as prefeituras de Canarana/MT e Querência/MT. Essa demanda estava alinhada com a proposta estratégica da AudAgroAmbiental de efetivar uma auditoria relacionada às transferências voluntárias do Mapa voltadas para adequação de estradas vicinais, depois de concluída uma primeira fiscalização sobre convênios orientados para a aquisição de equipamentos agrícolas.

21. Nesse sentido, o Acórdão 392/2024-TCU-Plenário foi ao encontro desses pleitos e determinou a realização da auditoria de conformidade cujos resultados estão expressos neste relatório.

22. Na composição da amostra das transferências voluntárias do Mapa direcionadas à adequação de estradas vicinais no período de 2019 a 2023 que seriam objeto de exame da auditoria, o critério de escolha foi a relevância material. Para tanto, foram selecionados os sete

contratos de repasse e os sete convênios de maior valor nesse período, nos quais estão incluídos os convênios de Canarana/MT e Querência/MT, conforme disposto a seguir.

Tabela 1 - Amostra selecionada para a auditoria (sete convênios e sete contratos de repasse)

Número da Transferência Voluntária	Convênio ou Contrato de Repasse	Convenente	Início da Vigência	Valor do Repasse pelo Mapa
894353	Contrato de Repasse	Estado de Rondônia	27/12/2019	R\$ 42.975.000,00
921056	Contrato de Repasse	Secretaria de Infraestrutura de Minas Gerais	29/12/2021	R\$ 28.650.000,00
941696	Convênio	Município de Canarana/MT	20/7/2023	R\$ 26.336.362,31
941698	Convênio	Município de Matupá/MT	27/7/2023	R\$ 25.197.182,29
893535	Contrato de Repasse	Estado do Acre	31/12/2019	R\$ 23.269.268,41
941698	Convênio	Município de Campo Verde/MT	27/7/2023	R\$ 20.900.000,00
913200	Contrato de Repasse	Município de Boa Vista/RR	18/11/2021	R\$ 19.100.000,00
913202	Contrato de Repasse	Município de Mucajá/RR	28/10/2021	R\$ 19.100.000,00
908278	Contrato de Repasse	Secretaria de Infraestrutura de Minas Gerais	31/12/2020	R\$ 18.027.342,78
894703	Contrato de Repasse	Secretaria de Infraestrutura de Minas Gerais	19/2/2020	R\$ 17.190.000,00
941700	Convênio	Município de Querência/MT	20/7/2023	R\$ 17.096.154,94
941695	Convênio	Município de Alta Floresta/MT	27/7/2023	R\$ 16.467.138,47
941706	Convênio	Município de Gaúcha do Norte/MT	27/7/2023	R\$ 13.335.058,81
941701	Convênio	Município de Planalto da Serra/MT	27/7/2023	R\$ 9.691.846,10

Fonte: Painel de Transferências Voluntárias do TCU, a partir de dados do sistema Transferegov.br

23. Além da pertinência de se concentrar a análise nas transferências voluntárias de maior valor no intervalo temporal sob avaliação, a fiscalização adquire maior importância em função da modificação da atuação do Mapa a partir de 2023, quando o ministério passou a dar

preferência aos convênios enquanto instrumento de repasse dos recursos para adequação de estradas vicinais.

24. *Em consequência dessa mudança de comportamento do Mapa, o órgão assumiu novas atribuições de gestão na execução descentralizada do próprio orçamento que a rigor não lhe eram costumeiras, porquanto todo o rito burocrático relativo ao objeto das transferências voluntárias em questão (adequação de estradas vicinais) estava sob a supervisão direta da Caixa Econômica Federal, desde a pactuação até a prestação de contas, já que o instrumento de transferência prevalecente até 2022 era o contrato de repasse.*

25. *A adoção do convênio no lugar do contrato de repasse implica, em termos de atribuições requeridas do Mapa, não haver mais disponibilidade imediata da expertise adquirida ao longo dos anos pela Caixa na gestão desse tipo de transferência, o que reforça a necessidade de se examinar a consistência e completude dos procedimentos seguidos pelo ministério para fazer o acompanhamento adequado dos recursos repassados para a adequação de estradas vicinais.*

26. *No quadriênio de 2019 a 2022, foram pactuados pelo Mapa somente 10 convênios destinados à adequação de estradas vicinais e, apenas em um ano, em 2023, esse número alcançou um crescimento superlativo para 183 convênios. A notória escalada desse quantitativo também faz parte do contexto em relação ao qual se depara esta fiscalização. Atribuições gerenciais antes não diretamente exercidas no Mapa passaram a ser exigíveis e o comprometimento com essa exigibilidade pode se tornar ainda mais sensível quando se constata o salto expressivo no número de convênios e o grande volume de novas tarefas absorvidas pelo ministério em razão da avocação de um papel anteriormente desempenhado pela Caixa.*

II.3. Objetivo e questões de auditoria

27. *A presente ação fiscalizatória teve por objetivo a avaliação da estratégia e do planejamento do Mapa em relação às transferências voluntárias destinadas à adequação de estradas vicinais, o exame do processo de acompanhamento da execução dos instrumentos de transferência de recursos, bem como a análise da conformidade dessa execução sob a perspectiva de uma amostra selecionada.*

28. *A partir do objetivo do trabalho, no sentido geral de alcançar uma avaliação sobre a gestão de recursos públicos implicados no objeto do acompanhamento, ou seja, nas transferências voluntárias realizadas pelo Mapa, formularam-se as questões adiante indicadas:*

a) *Questão 1: A execução descentralizada de despesas, por meio de transferências voluntárias, envolvendo a adequação de estradas vicinais, no âmbito do Mapa, pactuadas durante o período de 2019 a 2023, é compatível com a estratégia do ministério e os dispositivos técnicos de alocação de recursos?*

b) *Questão 2: A gestão de transferências voluntárias envolvendo a adequação de estradas vicinais, celebradas pelo Mapa durante o período de 2019 a 2023 e selecionados por amostragem, nas fases de pactuação, acompanhamento/fiscalização e prestação de contas, foi conforme a normatização aplicável (Decreto 6.170/2007, Portaria Interministerial 424/2016, Decreto 11.531/2023, Portaria Conjunta 33/2023, Lei 8.666/93, Lei 14.133/21, Lei 9.452/97 e demais normativos)?*

c) *Questão 3: A gestão de transferências voluntárias no âmbito do órgão convenente envolvendo a adequação de estradas vicinais, celebradas com o Mapa durante o período de 2019 a 2023 e selecionados em amostra, ocorreu conforme a normatização aplicável (Decreto 6.170/2007, Portaria Interministerial 424/2016, Decreto 11.531/2023, Portaria Conjunta 33/2023, Lei 8.666/93, Lei 14.133/21, Lei 9.452/97 e demais normativos)?*

II.4. Metodologia utilizada

29. Tratando-se de auditoria, prevista no art. 239 do Regimento Interno do TCU, na modalidade conformidade, os trabalhos se realizaram, em termos gerais, segundo as orientações sobre métodos e procedimentos correlatos contidos no documento “Padrões de Auditoria de Conformidade”, aprovado pela Portaria-Segecex 26/2009.

30. O trabalho visou, ainda, à observância das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI-100), desenvolvidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), no que tange à necessidade de que as ações fiscalizatórias abrangendo o setor público compreendam a elaboração de documento especificamente relacionado à estratégia da fiscalização. Sendo assim, as ações de planejamento referentes a esta auditoria resultaram na elaboração da respectiva Estratégia Global de Auditoria (EGA). Sob o ponto de vista formal, além da EGA (peça 233), a execução dos trabalhos fiscalizatórios foi igualmente balizada pelos seguintes documentos elaborados durante a fase de planejamento: a) Análise de Stakeholders (peça 234); b) Diagrama de Verificação de Riscos (peça 235); c) Plano de Auditoria (peça 236); e d) Matriz de Planejamento (peça 237). Na fase de execução da auditoria, foi construída a Matriz de Achados (peça 238).

31. A Matriz de Planejamento foi apresentada e discutida em dois painéis. No dia 4/6/2024, realizou-se um painel orientado para servidores do TCU (peças 128 e 129) e, em 6/6/2024, representantes do Mapa, Caixa e CGU participaram do Painel Externo que tratou da Matriz de Planejamento (peças 130 e 131).

32. Por seu turno, o Painel de Referência da Matriz de Achados, ocorrido em 20/9/2024, quando foram elencadas as conclusões e os encaminhamentos preliminares da auditoria, contou com a presença de servidores do próprio TCU, do Mapa, Senado Federal, CGU, MGI e prefeituras de Canarana/MT, Gaúcha do Norte/MT, Matupá/MT e Querência/MT (peças 208 e 209).

33. O objeto da fiscalização, consideradas as delimitações de escopo determinadas pelas abrangências temática e temporal, culminou nas transferências voluntárias relativas à adequação de estradas vicinais, pactuadas durante o período de 2019 a 2023. Considerando que nesse lapso temporal houve a celebração de 2.312 instrumentos de repasse pelo Mapa direcionados às estradas vicinais, além de ter em conta, ainda, o grande volume de documentos associados a cada um desses repasses e a feição de conformidade da ação fiscalizatória, que pressupõe um exame mais detido desses documentos, implementou-se a definição do quantitativo de 14 transferências voluntárias, divididas igualmente entre convênios e contratos de repasse, para efeito de compor a seleção amostral (Tabela 1).

34. Os contratos de repasse escolhidos para fazer parte da amostra tiveram vigência iniciada no período 2019-2021, intervalo temporal que concentra 73% desse tipo de repasse de recursos no período sob escopo. No caso dos convênios, todos os componentes da amostra vigeram a partir de 2023, ano responsável por 94% dos convênios passíveis de serem selecionados no quinquênio 2019-2023.

35. Os critérios metodológicos de definição de amostra, tanto em relação à quantidade de instrumentos quanto em referência às suas características qualitativas, tiveram por norte, em termos gerais, a relevância material das transferências voluntárias, a disponibilidade da equipe de fiscalização para a obtenção das informações cabíveis e respectivo tratamento analítico, assim como a demanda expressa na Solicitação do Congresso Nacional, que requereu um exame acurado de procedimentos ocorridos na execução de determinados convênios no estado do Mato Grosso.

36. Embora as 14 transferências voluntárias amostralmente definidas representem apenas 0,6% da quantidade total de casos do espectro possível da fiscalização, quando se considera a amostra sob o prisma de valor, essas mesmas 14 transferências alcançam o percentual bem mais

significativo de 8,5% do montante total de recursos repassados para adequação de estradas vicinais no período de 2019 a 2023.

37. A seleção amostral foi viabilizada pela colaboração de servidores do TCU que construíram um Painel de Transferências Voluntárias recorrendo à importação de dados do sistema Transferegov.br, que reúne um conjunto de informações que suportam e retratam o fluxo de transferências voluntárias efetivadas pelos órgãos do governo federal.

38. As ações fiscalizatórias procederam, inicialmente, por meio de reuniões realizadas com representantes do concedente (Mapa) envolvidos, de alguma maneira, com o processo de acompanhamento das transferências voluntárias. Os trabalhos executórios se desenvolveram, principalmente, por meio de interação documental, o que inclui os ofícios de requisição e respectivas respostas, além de pesquisas em sistemas informatizados e em sítios eletrônicos de órgãos públicos.

39. Parte das transferências voluntárias escolhidas em amostra foi objeto também de fiscalização *in loco*. Houve visitas presenciais nos casos das obras resultantes dos três contratos de repasse pactuados com a Secretaria de Estado de Infraestrutura, Mobilidade e Parcerias de Minas Gerais e dos convênios celebrados com as prefeituras municipais de Canarana/MT, Gaúcha do Norte/MT e Querência/MT. Relatórios dessas visitas se encontram acostados às peças 184 e 185 do processo. Nessas viagens, os critérios metodológicos para execução dos trabalhos compreenderam entrevistas com os gestores responsáveis pelas obras e observação direta do andamento da adequação das estradas vicinais para verificar sua compatibilidade com os objetos estabelecidos nos planos de trabalho e nos termos de referência.

40. Em linha com o regramento estabelecido na art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, em 21/10/2024, foi disponibilizado, em anexo a ofícios para o Ministério da Agricultura, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, Ministério da Fazenda, Controladoria-Geral da União, prefeituras municipais de Alta Floresta/MT, Campo Verde/MT, Canarana/MT, Gaúcha do Norte/MT, Matupá/MT, Planalto da Serra/MT e Querência/MT (peças 212 a 215 e 219 a 225), excerto do relatório de auditoria, contendo os achados e as deliberações preliminares (peça 210), para que os gestores desses órgãos, caso quisessem, pudessem se manifestar sobre o conteúdo do trabalho. A análise do TCU quanto aos comentários enviados pelos gestores encontra-se no apêndice C deste relatório.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

41. Mesmo considerando que o trabalho levado a efeito na presente auditoria buscou cumprir os objetivos propostos, há de se considerar que o objeto fiscalizado, ou seja, as transferências voluntárias celebradas pelo Mapa com entes federativos de todo o país envolvendo a adequação de estradas vicinais, constitui tema por demais complexo e abrangente para que uma fiscalização específica possa exaurir todo o rol de implicações de interesse à atividade de controle externo.

42. Os dados obtidos e as avaliações realizadas com relação aos 14 instrumentos selecionados em amostra, o que inclui o conjunto de informações documentais e as constatações mais proximamente colhidas, mediante as visitações *in loco* a determinadas obras, foram cruciais para se conseguir delinear algumas questões ou problemas estruturantes relativos à gestão desses recursos, cujas tentativas de solução fundamentam as propostas de encaminhamento consignadas neste relatório.

43. Todavia, dadas as dimensões continentais do estado brasileiro, o universo ampliado da execução descentralizada de despesas envolvendo recursos orçamentários do Mapa voltados ao fomento do setor agrícola e o abundante volume de documentos pertencente a cada transferência voluntária escrutinada, há de se reconhecer que os achados apurados nesta auditoria exprimem apenas problemática mais visível na gestão dos correspondentes recursos repassados pelo

ministério, não havendo como esgotar neste único trabalho a abordagem de todas as questões de controle externo passíveis de serem levantadas quanto aos temas relacionados a estradas vicinais no Brasil.

44. Portanto, enquanto limitação inerente à fiscalização levada a efeito, tem-se as restrições de caráter operacional, tanto de recursos humanos quanto de recursos materiais, para que a ação fiscalizatória de situações concretas pudesse ter adquirido uma dimensão mais abrangente.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

45. O volume de recursos fiscalizados atingiu o montante de R\$ 297,3 milhões. Essa quantia corresponde à soma dos valores que o Mapa se compromissou em repassar nas 14 transferências voluntárias selecionadas em amostra, listadas na Tabela 1 e que subsidiaram a realização deste trabalho.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

46. Entre os benefícios projetados desta fiscalização pode-se mencionar a estruturação da política pública do Mapa de adequação de estradas vicinais, proporcionando mais consistência ao planejamento do ministério e permitindo uma utilização mais adequada e balizada das verbas públicas voltadas para esse fim. Ademais, com a efetivação das deliberações propostas neste trabalho, ocorreria um aperfeiçoamento dos controles internos do Mapa, a partir da implementação de procedimentos mais robustos em prol do emprego devido das transferências voluntárias.

47. Como benefício financeiro potencial da presente auditoria pode ser expresso o valor aproximado de R\$ 10,6 milhões, assim composto: a) R\$ 1,6 milhão referente ao indício de pagamento a maior na adequação da estrada vicinal RM-01 em Canarana/MT; b) R\$ 3,8 milhões decorrentes dos indícios apurados de sobrepreço no cálculo do serviço de recomposição mecanizada de aterro (e transporte associado) nos municípios de Alta Floresta/MT, Canarana/MT, Gaúcha do Norte/MT e Querência/MT; e c) R\$ 5,2 milhões relacionados aos indícios levantados de sobrepreço na definição dos valores do serviço de administração local nos municípios de Alta Floresta/MT, Canarana/MT, Gaúcha do Norte/MT e Querência/MT. Presume-se que esses valores podem retornar aos cofres públicos depois da devida investigação.

48. Além disso, conforme se depreende do relato da prefeitura de Matupá/MT constante na peça 246 e oportunizado pela etapa de comentários dos gestores em relação a esta fiscalização, essa prefeitura já reconheceu que estava incorreta a caracterização da obra realizada sob o amparo do convênio 941697 e materializou a substituição dos serviços de “recomposição mecanizada de aterro – material de jazida” e de “transporte com caminhão basculante de 6 m³ – rodovia em revestimento primário” pelos serviços de “escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria – DMT de 1.800 a 2.000 m – caminho de serviço em revestimento primário – com escavadeira e caminhão basculante de 14 m³” e de “compactação de aterros a 100% do Proctor normal”. A concretização dessa modificação, apontada como necessária nesta fiscalização, propiciará uma economia já definida de gastos públicos de R\$ 526,429,04.

III. Achados de auditoria

49. Trata-se de auditoria de conformidade com a finalidade de avaliar a estratégia e planejamento do Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) em relação às transferências voluntárias do ministério destinadas à adequação de estradas vicinais, examinando o processo de acompanhamento da realização dessas transferências e a conformidade da execução desses repasses a partir de uma amostra selecionada do período de 2019 a 2023.

50. Ao final da fase de planejamento, foram elaboradas três questões de auditoria a serem investigadas. Com base nessas questões, foram realizados procedimentos de auditoria que resultaram em cinco achados, apresentados nas próximas seções por meio da exposição dos seguintes

elementos: situação encontrada, critérios, evidências, causas, efeitos, propostas de encaminhamento e benefícios esperados.

III.1. Ausência de institucionalização e estruturação da política pública de adequação de estradas vicinais

Figura 1 – Síntese do achado 1

Devido à falta de priorização do Mapa para promover atos de gestão a fim de estruturar e institucionalizar a política pública de adequação de estradas vicinais, não há um diagnóstico pertinente do objeto da política, são insuficientes os critérios de balizamento de beneficiários, não são observados indicadores de execução/monitoramento e essa política não é robusta o bastante para ser utilizada como referência para definir os impedimentos de ordem técnica que poderiam retirar a condição impositiva de emendas parlamentares individuais e de bancada, o que levou à ocorrência de gastos de recursos públicos sem controle de eficiência, eficácia e efetividade, além de se abrirem brechas para uma distribuição desproporcional entre as unidades da Federação das transferências voluntárias do Mapa destinadas às estradas vicinais.

52. No período 2019-23, a política pública de “Aquisição de Equipamentos Agrícolas”, objeto de fiscalização anterior do TCU, foi responsável por R\$ 4,9 bilhões ou 28,0% de toda a dotação orçamentária do Mapa voltada para programas finalísticos.

53. Por sua vez, no mesmo período, a política pública de “Adequação de Estradas Vicinais” consumiu R\$ 3,5 bilhões ou 20,2% de toda a dotação orçamentária do Mapa voltada para programas finalísticos.

54. Nesse intervalo temporal de 2019 a 2023, os repasses do Mapa direcionados à adequação de estradas vicinais significaram 38,0% de todas as transferências voluntárias do ministério, que alcançaram o expressivo montante de R\$ 9,3 bilhões.

Figura 2 – Transferências voluntárias do Mapa, por tipo de despesa – 2019-2023



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria do TCU a partir de dados do sistema Transferegov.br

55. Em reunião realizada com o Mapa no dia 17/4/2024 (peça 18), foram preliminarmente expostos os procedimentos adotados pelo ministério a partir de 2023, quando o órgão passou a utilizar preferencialmente os convênios como instrumento de repasse das verbas destinadas às obras de adequação das estradas vicinais. Essa mudança de comportamento ministerial

fica evidenciada pelo fato de que no quadriênio 2019-2022 somente 0,3% dos recursos direcionados às estradas vicinais era efetuado por meio de convênios e esse percentual aumentou para 59,2% no ano de 2023.

56. No Plano Estratégico do Mapa 2020-2031 (peça 167), embora materialmente relevante, a política pública de “Adequação de Estradas Vicinais” aparece, nesse plano, apenas em um registro observado numa entrega decorrente do Projeto Estratégico Corporativo do Mapa denominado Programa Nacional de Conservação de Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural em Microbacias Hidrográficas – Águas do Agro. Esse programa apresenta um compromisso de adequação ou construção de 50 mil km de estradas vicinais.

57. Adicionalmente e desvinculado do Plano Estratégico 2020-2031 do Mapa, consta no aplicativo Strategic Adviser, instrumento de suporte ao planejamento usado pelo ministério, uma meta de recuperação e ampliação de 32.201 km de estradas vicinais no intervalo temporal de 2023 a 2026. São elencados benefícios relacionados a essa meta, tais como melhoria da logística para o escoamento das safras agrícolas, facilitação do acesso a hospitais, escolas e mercados, além da geração de empregos temporários. Contudo, esses benefícios são listados somente de forma genérica e a única especificação quantitativa resume-se à quilometragem das estradas vicinais a serem recuperadas e ampliadas (peça 143).

58. A meta acima referida não é amparada em diagnóstico do tema. Essa insuficiência é reconhecida pelo próprio ministério, que, em resposta ao Ofício 24/2024, do TCU (peça 144), manifestou em 3/7/2024, na Informação 21/2024/CGPI-SPOA/SPOA-MAPA/SE/MAPA (peça 149), que não dispõe de ferramentas para realizar esse diagnóstico, por ausência de conhecimento adequado do objeto da política pública.

59. O Mapa afirma que há possibilidade de se firmar parceria com a Embrapa Territorial para absorção de informações quanto à produção agrícola e elaboração de mapa estratégico, além de se planejar um Termo de Execução Descentralizada com a Universidade Federal de Santa Catarina/Labtrans com o intuito de se realizarem estudos que entreguem ao seu final uma espécie de “índice de vulnerabilidade” das estradas vicinais do Brasil, o que subsidiaria a definição das prioridades de intervenção. Entretanto, nenhuma dessas intenções se materializou ainda (peça 149, p. 1-2).

60. No Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027, de abril/2023, expressa-se que a triade do planejamento é composta por diagnóstico, escolhas e gestão. O diagnóstico remete à compreensão das dinâmicas responsáveis pela configuração da realidade (p. 14). Na definição do diagnóstico, deve se esclarecer qual problema ou necessidade a política pública visa solucionar e quais são as evidências da existência do problema na realidade brasileira (p. 65).

61. No Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, de 2020, na etapa do diagnóstico deve ser verificado se os problemas públicos tratados pela política estão identificados e caracterizados de forma clara e objetiva (p. 33). A caracterização dos problemas tratados pela política pública deve ser o primeiro passo na definição dessa política, conforme a publicação “Política Pública em Dez Passos”, do TCU, de 2021 (p. 12).

62. Em reforço a essa imprescindibilidade do diagnóstico como pilar de uma política pública, no relatório e voto que subsidiaram o Acórdão 2359/2018-TCU-Plenário, que tratou da política pública de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, foi dito que sem conhecimento apropriado do problema, não há como avaliar se a política pública implementada é relevante ou mesmo se faz sentido. Sem haver o entendimento do problema sobre o qual se precisa atuar, os resultados alcançados são meros números, metas que até podem traduzir eficácia, mas não revelam efetividade e, por via de consequência, fogem aos objetivos primordiais da ação.

63. Também não se vislumbram critérios de balizamento de beneficiários e indicadores associados ao desenho, implementação ou monitoramento da política pública de adequação de estradas vicinais. O § 6º do art. 89 da Lei 14.436/2022 e o § 6º do art. 92 da Lei 14.791/2023 (respectivamente, Leis de Diretrizes dos Orçamentos de 2023 e 2024) estabelecem o critério de que as transferências voluntárias devem priorizar os entes com os menores indicadores socioeconômicos.

64. A despeito dessa exigência normativa, o Mapa, em resposta ao Ofício 24/2024, do TCU, admitiu na Informação 21/2024/CGPI-SPOA/SPOA-MAPA/SE/MAPA, de 3/7/2024, que não dispõe de indicadores para avaliar a efetividade da priorização das transferências voluntárias para estados com pior condição socioeconômica, no caso da política pública de adequação de estradas vicinais (peça 149, p. 2- 3).

65. Além disso, nessa mesma correspondência, o Mapa expressou que seu conjunto de gastos em adequação de estradas vicinais não é referenciado por indicadores de eficiência (por exemplo, custo médio do km de recuperação e/ou construção de estradas vicinais, por estado da Federação) ou indicadores que mensurassem a consistência e o foco dessa política pública (tais como a proporção de quilômetros de estradas vicinais ruins em relação ao total de quilômetros de estradas vicinais, por estado da Federação; ou a proporção da quilometragem de estradas vicinais de um estado da Federação em relação ao País, comparada com a proporção da produção agrícola desse estado da Federação em relação ao País).

66. Caso a política pública de adequação de estradas vicinais do Mapa fosse sustentada por indicadores adequados, provavelmente, não haveria, em 2023, o direcionamento de R\$ 147,3 milhões ou quase a metade (especificamente 47,4%) de todas as transferências voluntárias do objeto estradas vicinais para um único estado da Federação, o Mato Grosso. Para se ter uma ideia melhor dessa discrepância, o segundo estado a receber o maior montante de transferências voluntárias destinadas a estradas vicinais em 2023 foi o Maranhão, com uma participação bem menor de 7,6% do total.

Figura 3 – Como seria o mapa do Brasil se fossem adotadas as mesmas proporções federativas de distribuição, pelo Mapa, dos repasses de verbas para adequação de estradas vicinais, em 2023



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria do TCU a partir de informações fornecidas pelo Mapa (peça 135)

67. Nos outros anos do período 2019-2023, os estados que receberam o maior valor de transferências voluntárias direcionadas a estradas vicinais foram Tocantins (em 2019) e Minas Gerais (em 2020, 2021 e 2022), com participações, respectivamente, de 16,0%, 19,9%, 19,5% e 15,7% do total. Essas informações sobre a distribuição estadual das transferências voluntárias foram extraídas da Informação 19/2024/CGPI-SPOA/SPOA-MAPA/SE/MAPA, de 10/6/2024 (peça 151), em resposta ao Ofício 015/2024, do TCU (peça 126).

68. No ranking nacional do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Minas Gerais, Mato Grosso e Tocantins estão na 4^a, 11^a e 13^a posições, ou seja, no primeiro e segundo quartil de melhores IDHs do conjunto de 26 estados brasileiros, o que afasta aqueles três estados da caracterização de unidades da federação com pior situação socioeconômica e, portanto, sinaliza o descumprimento da regra legal de priorização do direcionamento de transferências voluntárias para estados com condição socioeconômica mais frágil.

69. Questionado pelo TCU, no Ofício 36/2024 – AudAgroAmbiental (peça 169), sobre as razões da destinação prioritária de recursos para o estado de Mato Grosso, no ano de 2023, quanto à adequação de estradas vicinais, o Mapa, por meio da Informação 24/2024/CGPI-SPOA/SPOA-MAPA/SE/MAPA (peça 188), capeada pelo Ofício 147/2024/CDCON/AECI/MAPA (peça 186), respondeu que o encaminhamento de quase metade dos recursos para aquele estado, conforme detalhado parágrafos acima, estaria baseado: a) na pujança agrícola do Mato Grosso; b) no tamanho e nas consequentes grandes distâncias territoriais dentro desse estado; c) na distribuição regional de verbas do Plano Safra, que alocou 26,2% do total para o Centro-Oeste no ciclo 2023-2024; e d) no destaque conferido ao Mato Grosso em estudo de macrologística agropecuária da Embrapa referente às intervenções rodoviárias prioritárias no Brasil (peça 189).

70. Em relação aos esclarecimentos do Mapa, deve-se ponderar que: a) a proporção de valores distribuída no Plano Safra para todo o Centro-Oeste foi mais de vinte pontos percentuais menor do que a participação de um único estado dessa região, o Mato Grosso, na recepção de recursos voltados para a manutenção de estradas vicinais em 2023; e b) os outros três estados considerados no estudo rodoviário de macrologística agropecuária da Embrapa, ou seja, Paraná, Santa Catarina e Roraima, foram destinatários, no seu conjunto, do repasse de 6,3% do

montante dirigido às estradas vicinais, enquanto o Mato Grosso, sozinho, recebeu 47,4% do total em 2023, como já explicitado anteriormente.

71. *Mas, para os propósitos vinculados a este achado de auditoria, o mais relevante é que nenhuma dessas justificativas ex-post à distribuição das transferências voluntárias consta nos documentos que, na definição do ministério, nortearam ex-ante a ação do Mapa na execução dessas transferências: a Portaria MAPA 555/2023 e a Nota Técnica 34/2023/COPI/CGAF-SDI/SDI/MAPA. Ao contrário, nos parâmetros desses normativos, Mato Grosso não estaria entre os estados preferenciais para receber recursos orçamentários do Mapa voltados à adequação de estradas vicinais.*

72. *A Portaria MAPA 555/2023 ratifica o § 6º do art. 89 da LDO 2023 e, no seu art. 2º, disciplina que a celebração de instrumentos de repasse do ministério em 2023 priorizará os entes federativos com menores indicadores socioeconômicos (peça 51, p. 182). A Nota Técnica 34/2023/COPI/CGAF-SDI/SDI/MAPA, por sua vez, reforça esse atributo de priorização e, no seu item 5.13, enaltece uma orientação de atuação do Mapa em prol da destinação preferencial de recursos ao Norte e Nordeste, regiões às quais não pertence o estado de Mato Grosso (peça 137, p. 3).*

73. *O teor da resposta do Mapa fortalece a linha argumentativa segundo a qual uma política pública ancorada em critérios robustos ex-ante de seleção de beneficiários, a partir de um diagnóstico coerente, e balizada em indicadores de execução e monitoramento consistentes e pertinentes, tende a ficar menos vulnerável a questionamentos ex-post sobre as razões que fundamentaram a distribuição de verbas públicas vinculadas àquela política.*

74. *No Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027, de abril/2023, é realçada a importância de se buscar a melhor forma de medir o desempenho das políticas públicas por meio de indicadores adequados.*

75. *No Referencial de Controle de Políticas Públicas, do TCU, de 2020, é considerada uma boa prática a definição de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade de uma política pública e no documento "Política Pública em Dez Passos", do TCU, de 2021, afirma-se que no desenho, institucionalização e implementação da política pública, os indicadores são os instrumentos para mensurar o alcance dos objetivos para a política, além de ser necessária a formulação de critérios objetivos para priorização e seleção de beneficiários para que a política atinja a população que é mais afetada pelo problema.*

76. *Caso o Mapa possuísse uma política pública de "Adequação de Estradas Vicinais" institucionalizada e estruturada com diagnóstico, critérios de balizamento de beneficiários e indicadores de execução/monitoramento, o ministério teria melhores condições de avaliar a política pública, conforme exige o § 16 do art. 37 da Constituição Federal.*

77. *Além disso, o Mapa poderia exercer o preceito constitucional de examinar criticamente as emendas parlamentares impositivas relacionadas àquela política pública.*

78. *A Constituição Federal, nos §§ 9º, 11 e 12 do art. 166, aumentou o poder do Legislativo e conferiu caráter impositivo às emendas parlamentares individuais e de bancada até o limite, respectivamente, de 2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Executivo e de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.*

79. *O princípio de equilíbrio harmônico entre os poderes e o funcionamento do sistema republicano de freios e contrapesos define que cada poder é autônomo e deve exercer determinada função, porém, esse poder deve ser controlado pelos outros poderes. Em coerência com essa mecânica, a mesma Constituição que ampliou o poder do Legislativo estabeleceu como contrapeso, nos §§ 13 e 14 do art. 166, a prerrogativa para o Poder Executivo aplicar impedimentos de ordem técnica que retirariam a condição impositiva das emendas individuais e de bancada.*

80. A Lei 14.436/2022 (LDO 2023), em seu art. 72, § 2º, inciso V, e a Lei 14.791/2023 (LDO 2024), em seu art. 74, § 2º, inciso V, disciplinam que a incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação orçamentária constitui hipótese de impedimento de ordem técnica à execução das emendas parlamentares impositivas individuais e de bancada.

81. A Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR, de 1/4/2024, no seu art. 4º, inciso VII, ratifica esse entendimento.

82. Em decisão liminar do Ministro Flávio Dino, do STF (peça 162), na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.697, confirmada pelo Plenário do Supremo em 16/8/2024, afirmou-se que as emendas parlamentares impositivas só podem ser executadas se atendidos, de modo motivado, os requisitos técnicos e a verificação do atendimento dos citados requisitos é uma atribuição típica do Poder Executivo, que detém o poder-dever de regulamentar o seu atendimento pelos órgãos de supervisão ministerial, bem como pelos órgãos e entes executores, abrangendo todos os ordenadores de despesas.

83. Na mesma decisão, é citado ainda o artigo de Helder Rebouças, no jornal *Valor Econômico*, do dia 9/2/2024 (peça 163), no qual se expressa que não se tem aplicado um critério de prioridades na elaboração das emendas impositivas nem tampouco critérios de compatibilização com o planejamento público. Continua o artigo dizendo que a adoção de filtros pelo Executivo em prol da qualidade e planejamento do gasto das emendas impositivas não é uma mera faculdade, mas um verdadeiro poder-dever do Estado.

84. Em resposta ao Ofício 12/2024, de 24/4/2024, do TCU (peça 25), o Mapa, na Informação 10/2024/COORDENAÇÃO-CPI/SPOA-MAPA/SE/MAPA, de 9/5/2024, capeada pelo Ofício 82/2024/CDCON/AECI/MAPA, da mesma data (peça 51, p. 1-2), relata que, no período 2019-2023, o ministério não tipificou nenhum impedimento técnico para efeito de tornar não obrigatória, em situações concretas, a execução descentralizada de programações orçamentárias relativas às emendas individuais ou de bancada ao projeto de lei orçamentária (peça 51, p. 7).

85. A causa referente ao achado ora descrito reside na falta de priorização do Mapa para promover atos de gestão a fim de estruturar e institucionalizar a política pública de adequação de estradas vicinais. Como efeitos dessa ausência de estrutura e institucionalização, ocorrem gastos de recursos públicos sem controle de eficiência, eficácia e efetividade, além de se abrirem brechas para uma distribuição desproporcional entre as unidades da Federação das transferências voluntárias do Mapa destinadas às estradas vicinais.

86. Nesses termos, propõe-se que seja determinado ao Mapa, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, institucionalize a política pública de adequação de estradas vicinais, estruturando-a com o devido diagnóstico, critérios de balizamento de beneficiários e indicadores de execução/monitoramento, além de utilizá-la como referência para avaliação técnica da pertinência das emendas parlamentares impositivas individuais e de bancada direcionadas à adequação de estradas vicinais, em linha com o que disciplinam o § 16 do art. 37 e os §§ 13 e 14 do art. 166 da Constituição Federal, os incisos III e VII do art. 4º do Decreto 9.203/2017, o inciso V do § 2º do art. 74 e o § 6º do art. 92 da Lei 14.791/2023 e o inciso VII do art. 4º da Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR 1/2024.

87. O benefício esperado da ação de controle é uma alocação de recursos públicos mais consistente, justa e efetiva, porque essa alocação passará a ser pautada por um melhor conhecimento do objeto que canaliza a destinação das verbas orçamentárias, a ser orientada por critérios de definição de beneficiários mais coerente com os regramentos legais e por referenciais de acompanhamento mais capazes de estabelecer o grau de êxito do programa do Executivo que norteia o repasse dos recursos, e também passará a se ter uma política pública com substância suficiente para

balizar a pertinência ou não de emendas parlamentares impositivas relacionadas ao tema de adequação de estradas vicinais.

III.2. Realização de licitações na forma presencial sem justificativas adequadas e concessão de aceites de processos licitatórios sem a fundamentação devida

Figura 4 – Síntese do achado 2

Devido à preferência de convenentes por fazer licitações na forma presencial aliada ao desconhecimento e/ou descumprimento da legislação aplicável por parte deles e do Mapa e à falta de controles adequados, ocorreram licitações na forma presencial sem as justificativas apropriadas e concessão de aceites de processos licitatórios sem a fundamentação exigida, o que levou à restrição do caráter competitivo dos certames, acarretando menores descontos e, por conseguinte, contratação mais onerosa para a Administração Pública.

88. Durante a análise dos documentos requisitados, constatou-se que a Prefeitura de Canarana/MT realizou o pregão presencial 17/2023, tendo como objeto a execução de serviços de manutenção e conservação de rodovias vicinais não pavimentadas; e, também, que a Prefeitura de Alta Floresta/MT realizou a concorrência 1/2024 na forma presencial, tendo o mesmo objeto. Ambas as licitações decorreram de convênios firmados com o Ministério da Agricultura e Pecuária.

89. Em relação à possibilidade de uso de pregão presencial, o Decreto 10.024/2019, art. 1º, §§ 3º e 4º, e a Portaria Interministerial 424/2016, art. 49, § 1º e 2º, tratam do assunto no mesmo sentido, ficando claro o entendimento de obrigatoriedade de pregão eletrônico, exceto nas hipóteses de inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração na realização da forma eletrônica, para os entes federativos que utilizem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias na forma de convênio. A jurisprudência do TCU tem o mesmo entendimento, como pode ser visto no Acórdão 327/2023-TCU-Plenário.

90. No tocante à licitação de Canarana/MT, o procurador jurídico do município recomendou verificar se não seria o caso de pregão eletrônico em parecer de 4/5/2023 (peça 165, p. 4). Por sua vez, a Secretaria Municipal de Obras, Estradas e Rodagens de Canarana/MT fez uma interpretação normativa equivocada em documento que tenta justificar a realização de licitação presencial ao afirmar que não haveria nenhuma lei, decreto ou outro tipo de legislação para que os processos fossem realizados na forma eletrônica e que o Decreto 10.024/2019 seria aplicável somente no âmbito da administração pública federal e cada município seria o responsável pela realização de seus pregões, a partir de regulamentos próprios (peça 165, p. 5-8). O prefeito municipal de Canarana/MT chancelou essa interpretação (peça 165, p. 9).

91. Por meio do Ofício de Requisição 1-107/2024 (peça 32, p. 2), o TCU questionou a Prefeitura de Canarana/MT sobre o uso de pregão presencial ao invés do eletrônico. Em sua resposta, foram acostadas duas justificativas, uma datada de 22/5/2023 e outra de 11/8/2023, para adoção de tal prática.

92. Os dois documentos apresentaram, em breve suma, a seguinte listagem de argumentos para justificar a realização de pregão presencial: a) suposto desinteresse posterior dos licitantes em cumprir os contratos em caso de pregão eletrônico, em função de uma possível desistência por razões de distância logística; b) ausência de equipamentos adequados e de mão-de-obra especializada; c) instabilidade na conexão de internet (diagnóstico sustentado em laudo técnico da empresa W. S. Barros Informática – ME (peça 166)); d) objeto da licitação não seria comum o bastante para ser completamente definido e encontrado no mercado, de forma simples e objetiva; e e) avaliação de que o pregão presencial garantiria o princípio constitucional da isonomia (peça 108, p. 37-39).

93. Quanto ao argumento de que o pregão eletrônico poderia estar associado a futuras desistências de licitantes vencedores derivadas de uma eventual grande distância entre a sede da empresa ganhadora e a localização da obra, pode-se concluir que se trata apenas de uma conjectura, sem fundamento em fato objetivo e concreto.

94. Em referência às justificativas de insuficiência de equipamentos, incapacitação de pessoal ou inconstância de conexão de internet, a jurisprudência do TCU, como pode ser visto nos Acórdãos 4958/2022-1^a Câmara e 2303/2019-TCU-Plenário, diz que é inadmissível, para as administrações municipais, a mera alegação de carência ou não capacitação de recursos humanos ou indisponibilidade de meios tecnológicos como justificativa para a realização de pregão na modalidade presencial.

95. Ademais, a despeito da existência de um laudo técnico atestando as oscilações da rede de internet da prefeitura de Canarana/MT, no ano de 2023 foram efetivados 22 pregões eletrônicos por essa prefeitura, conforme se pode verificar no Portal da Transparência da prefeitura de Canarana/MT e nos documentos encaminhados ao TCU (peça 108, p. 91-136; peça 109, p. 2-90; peça 110, p. 2-200; peça 111, p. 2-100; peça 112, p. 2-367; peça 113, p. 2-100) em resposta ao Ofício 1-107-2024 (peça 32). Por óbvio e contrariando as conclusões do laudo acima referido, a realização desse conjunto de pregões eletrônicos só seria possível com o suporte da rede de internet da prefeitura.

96. As alegações de que: a) o objeto do convênio não seria um serviço comum, demandando, então, um pregão que não o eletrônico; e b) o pregão presencial garantiria a isonomia e, portanto, não criaria barreiras à ampla concorrência, podem ser refutadas quando se faz a comparação com outros convênios pactuados em período similar e no mesmo estado.

97. Os convênios de Campo Verde/MT, Matupá/MT e Planalto da Serra/MT tiveram início das suas vigências em julho/2023, no mesmo mês da celebração do convênio de Canarana/MT. De acordo com os registros no sistema Transferegov.br, todos esses quatro convênios possuem objeto idêntico, ou seja, a execução de custeio na manutenção de estradas vicinais. Não obstante a semelhança do objeto, as prefeituras responsáveis pelos três primeiros convênios julgaram pertinente a realização de pregão eletrônico, enquanto a prefeitura de Canarana/MT adotou pregão presencial, procedimento normativamente permitido somente para casos excepcionais.

98. Por seu turno, o princípio da isonomia e da correlata diminuição dos entraves à ampla concorrência norteou o legislador quando estabeleceu a obrigatoriedade da forma de pregão eletrônico, que visa ampliar o número de empresas licitantes no processo, aumentando a competitividade e, consequentemente, gerando menores preços na contratação dos objetos licitados.

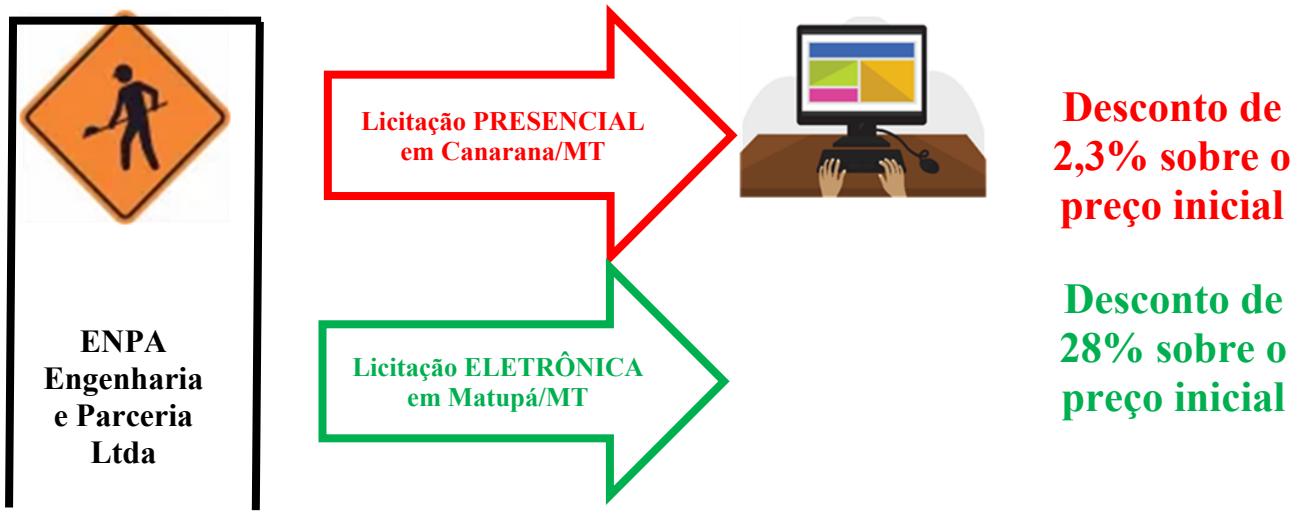
99. Os resultados alcançados nos pregões ocorridos no âmbito dos quatro convênios acima referidos chancelaram a ideia conceitual que lastreou a obrigatoriedade do pregão eletrônico para determinados tipos de objetos.

100. Enquanto o pregão presencial em Canarana/MT teve apenas dois participantes, com um desconto irrisório de 2,3% sobre o preço inicial, nos pregões eletrônicos realizados em Campo Verde/MT, Matupá/MT e Planalto da Serra/MT, foi de, respectivamente, quatorze, oito e dez o número de participantes, e de 45,1%, 32,9% e 56,2% o desconto obtido sobre os preços iniciais das licitações (peça 107, p. 38 e 75-77; peça 171, p. 4, 61-89; peça 66, p. 589, 594, 1143-1151; e peça 58, p. 230, 268-289).

101. Outro exemplo da vantajosidade econômica do pregão eletrônico em relação ao presencial pode ser vislumbrado na maneira de atuação de uma mesma empresa na disputa de um objeto similar nesses dois tipos distintos de pregão. A ENPA Engenharia e Parceria Ltda., integrante do consórcio Agroestradas, venceu o pregão presencial 17/2023 de Canarana/MT oferecendo um desconto de somente 2,3% sobre o preço inicial da licitação, enquanto no pregão eletrônico

conduzido pela prefeitura de Matupá/MT, essa empresa, apesar de não ser a ganhadora nesse pregão, efetuou um lance que significava um desconto global de 28% (peça 66, p. 1150), oferta percentual mais de dez vezes melhor do que a observada no pregão presencial em Canarana/MT, em termos de economia de recursos públicos.

 **Figura 5 – Comportamento de uma mesma empresa em licitação presencial X licitação eletrônica**



Fonte: elaborado pela auditoria do TCU a partir de informações dos convenentes (peça 107, p. 38 e 75-77; e peça 66, p. 1150)

102. Em relação à licitação de Alta Floresta/MT, a prefeitura justificou a não utilização do pregão eletrônico fundamentando-se na complexidade técnica e operacional do objeto, argumentando que os serviços prestados não se enquadram na definição de serviços comuns, bem como na necessidade de uma avaliação criteriosa e minuciosa das propostas para garantir a execução eficiente e de qualidade das obras, escolhendo a concorrência presencial (peça 164). O prefeito de Alta Floresta/MT autorizou esse tipo de concorrência (peça 170, p. 85).

103. No tocante à definição do tipo de serviço que caracteriza o objeto do convênio firmado pela prefeitura de Alta Floresta/MT, cumpre registrar que, sem distinções com os casos anteriores, sua classificação no sistema Transferegov.br é de execução de custeio na manutenção de estradas vicinais, exatamente a mesma das estabelecidas para os convênios das prefeituras de Campo Verde/MT, Matupá/MT e Planalto da Serra/MT, que consideraram mais apropriado contratar os serviços por meio de pregões eletrônicos, em linha com o regramento legal.

104. Além de a justificativa esboçada pela prefeitura de Alta Floresta/MT não encontrar respaldo factual na comparação com os procedimentos das outras três prefeituras acima citadas, a legislação em vigor quando da realização em maio/2024 da licitação de Alta Floresta/MT (§ 2º do art. 17 da lei 14.133/2021) disciplinava o uso preferencial da forma eletrônica mesmo para concorrências e não somente para pregões.

105. À semelhança do que ocorreu na licitação de Canarana/MT, o desconto obtido na concorrência presencial de Alta Floresta/MT foi pequeno: 4,6% sobre o preço inicialmente estimado (peça 170, p. 1, 24 e 79-85). Preliminarmente, o desconto tinha sido maior (25%) em disputa

ganha pela empresa Ética Construtora Ltda., concorrendo com outros oito licitantes (peça 170, p. 57-62). Contudo, depois de recurso da empresa FVM Soluções Integradas Ltda., só restou essa última disputante, com a desclassificação de todas as demais empresas e o respectivo aumento de valor da proposta vencedora (peça 170, p. 79-85).

Tabela 2 – Descontos e quantidade de participantes nas licitações no âmbito dos convênios

	Canarana/MT	Alta Floresta/MT	Campo Verde/MT	Matupá/MT	Planalto da Serra/MT
Descontos	2,3%	4,6%	45,1%	32,9%	56,2%
Qtde. de Participantes	2	De 9 para 1	14	8	10

Licitações PRESENCIAIS **Licitações ELETRÔNICAS**

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria do TCU a partir das informações obtidas com os convenentes

106. Deve-se acrescentar outro porém quando se examinam licitações relacionadas a convênios que compõem a amostra desta auditoria. O inciso II do § 8º do art. 9º da Portaria Interministerial 424/2016 reza que quando o objeto do instrumento de transferência voluntária envolve a execução de obras e serviços de engenharia, fica vedado o aproveitamento de licitação cuja publicação ocorra em data anterior ao aceite do projeto básico de engenharia pela mandatária (ou pelo concedente, se o instrumento é um convênio e não um contrato de repasse).

107. No caso dos convênios 941696 – Município de Canarana/MT e 941700 – Município de Querência/MT e 941706 – Município de Gaúcha do Norte/MT, foi descumprido esse preceito normativo, já que os aceites dos projetos básicos de engenharia pelo Mapa aconteceram posteriormente à publicação da licitação.

108. Essa publicação para todos os três convênios se deu na mesma data, 24/5/2023 (peça 172, p. 2-3), posto que Querência/MT e Gaúcha do Norte/MT aderiram à ata de registro de preços efetivada pela prefeitura de Canarana/MT. Contrariando o regramento da PI 424/2016, os aceites dos projetos básicos de engenharia foram concedidos pelo Mapa em data posterior a 24/5/2023, respectivamente em 2/8/2023 para Canarana/MT (peça 181), 8/8/2023 para Querência/MT (peça 182) e 31/8/2023 para Gaúcha do Norte/MT (peça 183).

109. No que tange aos contratos de repasse da amostra, todas as licitações foram feitas por concorrência presencial, sob a égide da lei 8.666/93, em que não havia indicação de se fazer concorrência na forma eletrônica.

110. O Mapa, enquanto concedente, tem responsabilidades no acompanhamento das transferências voluntárias originadas no ministério. Indagado pelo TCU sobre o posicionamento do Mapa quanto às avaliações das justificativas dos convenientes para o exercício da excepcionalidade de realização de pregões presenciais em Canarana/MT, Querência/MT e Gaúcha do Norte/MT (peça 25, p. 3), o ministério, por meio da Informação 10/2024/COORDENAÇÃO-CPI/SPOA-MAPA/SE/MAPA, capeada pelo Ofício 82/2024/CDCON/AECI/MAPA, reportou que sua ação, no assunto, submetia-se aos preceitos da alínea “d”, inciso II do art. 6º da Portaria Interministerial 424/2016 e seria focada na verificação da contemporaneidade do certame, compatibilidade com os preços de referência, enquadramento do objeto e declaração, pelo conveniente, da regularidade legal da licitação. Especificamente na situação de Canarana/MT, aceitou-se como procedente a alegação da prefeitura de instabilidade da internet como justificativa para o não cumprimento da obrigatoriedade do pregão eletrônico (peça 51, p. 13-15).

111. Por meio do Ofício 37/2024 – AudAgroAmbiental (peça 176), o TCU requisitou informações do Mapa sobre o mesmo tema, aceitação da excepcionalidade de consecução de licitação presencial, desta vez no caso do convênio 941695 – Município de Alta Floresta/MT. No retorno à solicitação do Tribunal, o Mapa, na Informação 32/2024/CGPI-SPOA/SPOA-MAPA/SE/MAPA (peça 192), capeada pelo Ofício 148/2024/CDCON/AECI/MAPA (peça 190), alega que a escolha da modalidade licitatória é exclusiva do conveniente e o escopo de avaliação do concedente teria limitações legais, nos moldes descritos no parágrafo anterior.

112. Tanto no caso do convênio da prefeitura de Alta Floresta/MT quanto no da prefeitura de Canarana/MT, o Mapa deu os aceites aos processos licitatórios no âmbito dos convênios, sendo que, em referência à Alta Floresta/MT, não houve nenhuma solicitação de esclarecimentos adicionais para amparar a decisão (peças 173 e 174).

113. Contrariando esse posicionamento do ministério, a jurisprudência do TCU, além de determinar que não é cabível o argumento de indisponibilidade de internet para se fugir dos pregões eletrônicos, estipula também que o dever de acompanhamento do concedente não se restringe às competências definidas na alínea “d”, inciso II do art. 6º da Portaria Interministerial 424/2016, alcançando também o escopo mais genérico dos arts. 53 e 56 dessa mesma portaria (por analogia, o inciso V do art. 85 da vigente Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023), podendo caracterizar fragilidade nos controles e descumprimento de dever do concedente não verificar devidamente a justificativa para a não efetivação de pregões eletrônicos, conforme expresso no relatório que subsidia o Acórdão 2303/2019-TCU-Plenário.

114. Essa jurisprudência do TCU é conhecida pelo Poder Executivo, de acordo com o conteúdo de documento que se pode acessar no site do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), no endereço eletrônico <https://www.gov.br/mda/pt-br/acao-a-informacao/convenios-termos-de-cooperacao-e-termos-de-execucao-descentralizada/aceite-do-processo-licitatorio-2013-roteiro-do-convenente/roteiro-aceite-do-processo-licitatorio.pdf>. Esse documento é explícito em afirmar que não são aceitas as justificativas de ausência de qualidade de internet ou ausência de pessoal treinado para se validar a substituição do pregão eletrônico pelo presencial. No roteiro de orientação do MDA, também são referenciados acórdãos do TCU que atribuem aos órgãos repassadores de verbas federais a obrigação indelegável de examinar a fundamentação da justificativa do conveniente para não consumar o pregão na forma eletrônica (peça 175, p. 4-6).

115. No tocante aos convênios dos municípios de Canarana/MT, Querência/MT e Gaúcha do Norte/MT, pelo mesmo ofício acima referido, o 37/2024 – AudAgroAmbiental (peça 176), o TCU perguntou ao Mapa sobre as razões para se dar os aceites nos processos licitatórios, mesmo tendo em conta que os editais de licitação foram publicados anteriormente às aceitações dos projetos básicos de engenharia.

116. A resposta do Mapa, expressa na Informação 32/2024/CGPI-SPOA/SPOA-MAPA/SE/MAPA (peça 192), capeada pelo Ofício 148/2024/CDCON/AECI/MAPA (peça 190), centrou-se na suposição de que a regulação normativa para os casos em análise seria o art. 50-A da Portaria Interministerial 424/2016, já que o ministério avalia que a caracterização enquanto custeio para as obras realizadas sob os convênios auditados, balizadora desse art. 50-A, deveria predominar sobre a identificação enquanto obras e serviços de engenharia para os mesmos convênios, o que, na interpretação do Mapa, retiraria esses instrumentos de repasse da égide legal do art. 9º, § 8º, inciso II, da PI 424/2016.

117. Essa interpretação do ministério não procede porque se o legislador tivesse a intenção de estabelecer que os preceitos definidos no art. 50-A da PI 424/2016 prevaleceriam sobre o regramento estipulado no art. 9º, § 8º, inciso II, da mesma portaria, ele obrigatoriamente teria que fazer alusão a esse artigo quando dispusesse sobre assunto correlato em dispositivo posterior da PI 424/2016.

118. Portanto, para as situações dos convênios de Canarana/MT e Querência/MT, nos quais os aceites dos processos licitatórios pelo Mapa ocorreram, respectivamente, em 15/8/2023 e 25/8/2023 (peças 174 e 180), ainda na vigência da PI 424/2016, aplica-se o dispositivo fixado no art. 9º, § 8º, inciso II, dessa portaria.

119. Todavia, no caso do convênio 941706 – município de Gaúcha do Norte/MT, o aceite do processo licitatório foi efetivado em 2/10/2023 (peça 179), quando já vigia a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023. Nessa portaria, passa-se a permitir, em seu art. 54, mesmo na hipótese de obras e serviços de engenharia, adesão a ata de registro de preços homologada em data anterior ao início da vigência do instrumento de repasse, contudo, desde que fique demonstrado que a adesão é mais vantajosa para o conveniente, se comparada com a realização de uma nova licitação.

120. Nos termos do inciso I do art. 2º da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, também o caso do convênio de Gaúcha do Norte estaria normativamente subordinado às regras mais rigorosas da Portaria Interministerial 424/2016. Contudo, tendo em conta que sob o prisma das duas portarias observam-se inconformidades quanto ao procedimento de aceite do processo licitatório e considerando a intenção manifesta do legislador em alterar as regras, esta análise seguirá na perspectiva da portaria mais recente e flexível.

121. Retomando, então: nos documentos examinados, não se verificou demonstração substanciada de vantajosidade econômica na adesão à ata de registro de preços de Canarana/MT pela prefeitura de Gaúcha do Norte/MT. Pelo contrário, é muito difícil postular que uma ata de registro de preços que alcança um desconto de apenas 2,3% sobre os preços de referência do edital de licitação (como ocorrido em Canarana/MT) seja economicamente mais vantajosa que pregões eletrônicos de objeto similar e que obtiveram descontos de 32,9%, 45,1% e 56,2%, casos de Matupá/MT, Campo Verde/MT e Planalto da Serra/MT, já registrados aqui neste trabalho.

122. Essa ausência de vantajosidade econômica em relação a uma nova licitação fica ainda mais reforçada quando se lembra que a empresa vencedora da licitação de Canarana/MT, à qual a prefeitura de Gaúcha do Norte/MT aderiu, ofereceu um desconto de somente 2,3% nessa licitação e concorrendo em disputa com objeto semelhante, mesmo não ganhando, fez uma proposta com desconto muito superior, de 28%, no pregão eletrônico conduzido pela prefeitura de Matupá/MT.

123. A propósito desse tema, o conceito de vantajosidade econômica expresso nos incisos I-b, II-a e III-c do art. 54 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 não possui nenhum critério objetivo, ficando ao arbítrio do conveniente e do concedente das verbas públicas atribuir o possível espectro de definições e sentidos de tal conceito.

124. Tendo em conta a necessidade de regulação clara e precisa sobre todos os aspectos que envolvem o uso de recursos orçamentários do Estado, o princípio da transparência da

governança pública (art. 3º, inciso VI, do Decreto 9.203/2017) e a diretriz de governança pública de editar e revisar atos normativos pautando-se pelas boas práticas regulatórias (art. 4º, inciso IX, do Decreto 9.203/2017), seria recomendável aos formuladores da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 aperfeiçoar esse normativo estabelecendo critérios objetivos para balizar o conceito de vantajosidade econômica contido nos incisos acima referidos do art. 54.

125. As insuficiências de clareza e objetividade nos regramentos legais facilitam o descumprimento dos normativos devidos sobre processos licitatórios e seus aceites, o que, conjugado com a ausência de controles adequados do Mapa (concedente) e dos convenientes relacionados com situações consideradas excepcionais em licitações, tais como a sua realização na forma presencial ou a validação de procedimento licitatório ocorrido antes da vigência do convênio, tendem a gerar limitações ao requisito de competitividade nas licitações, impactando nos preços alcançados nos certames concorrenenciais e implicando gastos mais dispendiosos para o setor público, podendo, inclusive, redundar em atos de gestão antieconômica.

126. Diante do exposto, sugere-se:

a) **determinar** ao Mapa, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, aprimore os controles existentes nos procedimentos de aceite de processos licitatórios que contenham situações que a legislação considere excepcional, tais como a realização de licitações: a) na forma presencial ou b) previamente à formalização do instrumento de repasse, em coerência com o que disciplinam o art. 17, § 2º, da Lei 14.133/2021; o art. 1º, §§ 3º e 4º, do Decreto 10.024/2019; o art. 10, inciso XXXII; art. 11, incisos III-A e VIII, alínea “a”; e art. 85, inciso V, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023;

b) **recomendar** ao MGI, ao Ministério da Fazenda e à CGU, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, avaliem a possibilidade de revisão da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, com o intuito de estabelecer critérios objetivos para balizar o conceito de vantajosidade econômica contido nos incisos I-b, II-a e III-c do art. 54 dessa portaria, em linha com o que disciplinam o art. 3º, inciso VI, e o art. 4º, inciso IX, do Decreto 9.203/2017 c/c art. 26, inciso I, do Decreto 11.531/2023 (essa deliberação sofreu pequenas alterações em relação à versão preliminar (peça 210), em função de sugestões do MGI obtidas na fase de comentários dos gestores, conforme detalhado no apêndice C deste trabalho);

c) **dar ciência** ao Mapa, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que dar aceites em processos licitatórios presenciais cujas justificativas para a não realização de licitações eletrônicas estejam baseadas em ausência de qualidade de internet, inexistência de pessoal treinado e/ou caracterização indevida de objeto, conforme se verificou nos aceites dos processos licitatórios das prefeituras de Canarana/MT e Alta Floresta/MT, configura violação ao disposto no art. 17, § 2º da Lei 14.133/2021, no art. 1º, §§ 3º e 4º do Decreto 10.024/2019 e no art. 85, inciso V, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023;

d) **dar ciência** às prefeituras de Canarana/MT e Alta Floresta/MT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a não realização de licitações eletrônicas que estejam baseadas em ausência de qualidade de internet, inexistência de pessoal treinado e/ou caracterização indevida de objeto, configura violação ao disposto no art. 17, § 2º da Lei 14.133/2021 e no art. 1º, §§ 3º e 4º do Decreto 10.024/2019;

e) **dar ciência** ao Mapa, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que dar aceite à adesão à ata de registro de preços homologada em data anterior ao início da vigência do convênio, sem que fique demonstrado que a adesão é mais vantajosa para o conveniente, comparada com a realização de uma nova licitação, conforme verificado no convênio 941706 –

município de Gaúcha do Norte/MT, configura violação ao disposto no art. 54, inciso I, alínea “b”, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023;

f) realizar audiência do Sr. Fabio Marcos Pereira Faria (CPF 888.448.461-87), Prefeito de Canarana/MT; e da Sra. Eliane de Oliveira Felten (CPF 568.637.640-91), Secretária Municipal de Obras, Estradas e Rodagens de Canarana/MT, com fulcro no art. 43, inciso II da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa em face da irregularidade a eles imputada de concretização de pregão na forma presencial sem justificativas suficientes que comprovassem a inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração Pública ao utilizar a forma eletrônica, infringindo o Decreto 10.024/2019, art. 1º, §§ 3º e 4º; e a Portaria Interministerial 424/2016, art. 49, §§ 1º e 2º;

g) realizar audiência do Sr. Valdemar Gamba (CPF 345.216.151-04), Prefeito de Alta Floresta/MT; e do Sr. Paulo Fernando do Nascimento Martins (CPF 019.015.741-05), Agente de Contratação da prefeitura de Alta Floresta/MT, com fulcro no art. 43, inciso II da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa em face da irregularidade a eles imputada de efetivação de concorrência na forma presencial sem justificativas suficientes que comprovassem a inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração Pública ao utilizar a forma eletrônica, infringindo a Lei 14.133/2021, art. 17, § 2º;

h) realizar audiência da Sra. Tâmara Suellen Atanazio Tavares (CPF 049.481.971-57), Coordenadora de Acompanhamento de Parcerias da Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária, com fulcro no art. 43, inciso II da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa em face da irregularidade a ela imputada de dar aceite de processo licitatório da prefeitura de Alta Floresta/MT, na qual houve concorrência na forma presencial sem justificativas suficientes que comprovassem a inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração Pública ao utilizar a forma eletrônica, infringindo a Lei 14.133/2021, art. 17, § 2º; a Portaria Interministerial 424/2016, arts. 53 e 56; e a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, art. 85, inciso V;

i) realizar audiência do Sr. Diego Pires de Souza (CPF 001.021.081-45), Coordenador-Geral de Administração e Finanças da Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Sustentável, Irrigação e Cooperativismo do Ministério da Agricultura e Pecuária, com fulcro no art. 43, inciso II da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa em face das irregularidades a ele imputadas de dar: a) aceite de processo licitatório da prefeitura de Canarana/MT, mesmo a licitação tendo ocorrido em data anterior ao aceite do projeto básico de engenharia pelo Mapa e processo no qual houve pregão na forma presencial sem justificativas suficientes que comprovassem a inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração Pública ao utilizar a forma eletrônica; e b) aceite de processo licitatório da prefeitura de Querência/MT, mesmo a licitação tendo ocorrido em data anterior ao aceite do projeto básico de engenharia pelo Mapa, infringindo o Decreto 10.024/2019, art. 1º, §§ 3º e 4º; e a Portaria Interministerial 424/2016, art. 9º, § 8º, inciso II, arts. 53 e 56;

j) realizar audiência do Sr. Éder Oliveira Santos e Silva (CPF 008.699.575-89), Coordenador-Geral de Parcerias Institucionais da Subsecretaria de Orçamento, Planejamento e Administração da Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária, com fulcro no art. 43, inciso II da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa em face da irregularidade a ele imputada de dar aceite da adesão, pela prefeitura de Gaúcha do Norte/MT, à ata de registro de preços da prefeitura de Canarana/MT homologada em data anterior ao início da vigência do convênio, sem que ficasse demonstrado que a adesão seria mais vantajosa para o conveniente, comparada com a realização de

uma nova licitação, infringindo a Portaria Interministerial 424/2016, art. 9º, § 8º, inciso II, arts. 53 e 56, e a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, art. 54, inciso I, alínea “b”.

127. Cumpridas essas deliberações, os benefícios esperados são uma maior objetividade na definição das normas que regulam situações excepcionais em processos licitatórios e o aperfeiçoamento dos controles por parte dos agentes responsáveis por esses processos em condição atípica, diminuindo as possibilidades de licitações que produzam resultados antieconômicos para o setor público.

III.3. Indício de superfaturamento em obra executada no âmbito do convênio com a prefeitura de Canarana/MT

Figura 6 – Síntese do achado 3

Em função da falha do projeto básico de engenharia em identificar adequadamente as fontes de materiais mais próximas ao trecho da estrada vicinal a ser recuperada e da deficiência da fiscalização do convenente em verificar a origem dos materiais aplicados nas obras de manutenção da estrada RM-01 em Canarana/MT, observaram-se indícios de estimativa e medição de distância média de transporte (DMT) superiores à efetivamente executada, levando a um suposto pagamento da contratada em valores superiores ao devido, implicando um possível superfaturamento, calculado em R\$ 1.588.186,83 (data-base: out/2022).

128. A estrada RM-01 liga a cidade de Canarana/MT ao distrito de Serra Dourada- BR-158/MT, numa extensão de 34,10 quilômetros.

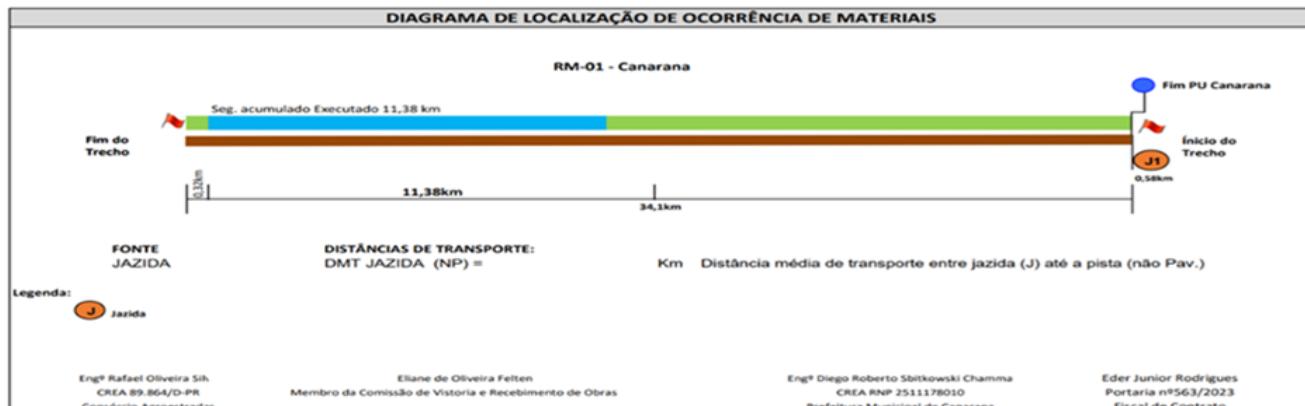
Imagen 1 – Registro do google com a localização da estrada vicinal RM-01, em Canarana/MT



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria do TCU com a utilização do software livre QGIS

129. Foram registrados atestes da estrada vicinal RM-01 na 6ª, 7ª e 8ª medições do Contrato 117/2023 (peça 114, p. 403, 465 e 525). Nas medições observa-se que a distância média de transporte (DMT) para essa vicinal é de 17,34 km ((34,10km + 0,58 km) / 2).

Figura 7 – Ateste da 6ª medição da estrada vicinal RM-01 em Canarana/MT



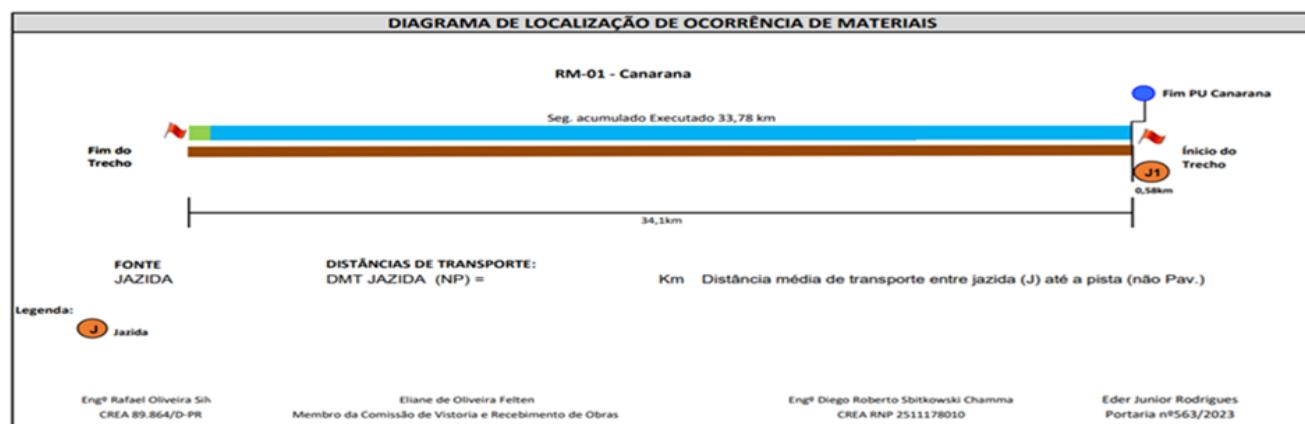
Fonte: prefeitura municipal de Canarana/MT

Figura 8 – Ateste da 7^a medição da estrada vicinal RM-01 em Canarana/MT



Fonte: prefeitura municipal de Canarana/MT

Figura 9 – Ateste da 8^a medição da estrada vicinal RM-01 em Canarana/MT



Fonte: prefeitura municipal de Canarana/MT

130. Em visita da equipe de auditoria do TCU ao trecho da estrada vicinal RM-01 em 22/6/2024, verificou-se que o solo das margens da estrada é composto de material granular (cascalho) e que esse material é o mesmo que foi utilizado tanto no serviço de recomposição mecanizada de aterro como no de recomposição do revestimento primário da via.

131. Quando dessa checagem do TCU, observaram-se inúmeros locais de fontes de cascalho utilizadas na obra e situadas à margem da via, a exemplo das imagens visualizadas abaixo.

Imagen 2 – Registros da estrada vicinal RM-01 em Canarana/MT

Fonte: fotografado pela equipe de auditoria do TCU

132. De acordo com as evidências transcritas no Relatório de Viagem ao Mato Grosso (peça 184, p. 2), em vistoria de carro realizada por auditores do TCU na estrada vicinal RM-01, constataram-se escavações na lateral da via e que o material natural existente nessa margem do percurso era cascalho. Diante do fato, questionaram-se os servidores da prefeitura de Canarana/MT que acompanhavam a equipe do Tribunal no veículo sobre a procedência do material aplicado no revestimento primário da estrada. Eles afirmaram que o material usado nesse revestimento teria sido retirado da beira da via e não da Jazida-01, como registrado na 6^a, 7^a e 8^a medições do contrato 117/2023.

133. Foram identificados vinte pontos que seriam fontes de retirada de materiais às margens da estrada RM-01 (peça 194, p. 1-6), conforme tabela a seguir, que elenca esses locais, a distância média de transporte de cada um dos pontos, o volume de material transportado e o momento de transporte (produto do volume escavado em cada local de retirada pela distância segundo a qual esse volume é transportado, de acordo com definição constante no Manual de Implantação Básica de Rodovia do Dnit, p. 204).

Tabela 3 – Apuração da DMT aproximada efetivamente executada na estrada vicinal RM-01



	A	B	C	D	E	L	M
1	CÁLCULO DE DMT - Recomposição do Revestimento Primário						
2	Referência	Ponto de retirada de material (km)	DMT - Distância Média de Transporte	Material Transportado em Peso (15 cm x 7,2 m x 2,0625 t/m³)	Momento de transporte txkm		
3	km inicial	-	-	-	-		
4	Pto de retirada	0,96	0,48	2,14	1,03		
5	Pto de retirada	3,24	1,14	5,08	5,79		
6	Pto de retirada	4,89	0,83	3,68	3,03		
7	Pto de retirada	6,30	0,71	3,14	2,21	=0,15*7,2*2,0625*(B5+B4)	
8	Pto de retirada	8,92	1,31	5,84	7,65		
9	Pto de retirada	12,54	1,81	8,06	14,60		
10	Pto de retirada	13,70	0,58	2,58	1,50		
11	Pto de retirada	14,92	0,61	2,72	1,66		
12	Pto de retirada	15,90	0,49	2,18	1,07		
13	Pto de retirada	16,68	0,39	1,74	0,68		
14	Pto de retirada	17,92	0,62	2,76	1,71		
15	Pto de retirada	19,48	0,78	3,47	2,71		
16	Pto de retirada	20,90	0,71	3,16	2,25		
17	Pto de retirada	22,88	0,99	4,41	4,37		
18	Pto de retirada	24,18	0,65	2,90	1,88		
19	Pto de retirada	26,96	1,39	6,19	8,61		
20	Pto de retirada	28,08	0,56	2,49	1,40		
21	Pto de retirada	30,04	0,98	4,37	4,28		
22	Pto de retirada	31,46	0,71	3,16	2,25		
23	Pto de retirada	32,74	0,64	2,85	1,82		
24	Km Final	34,10	0,68	3,03	2,06		
25			Soma	75,96	72,54		
26			DMT	72,54/75,96	0,95		

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria do TCU a partir de registros colhidos em visita “in loco” e de dados da 6ª, 7ª e 8ª medições do convênio 941696 – município de Canarana/MT (peça 114, p. 350-532)

134. Na tabela acima, a DMT de cada ponto de retirada de material “x” é definida pela diferença entre esse ponto de retirada “x” e a média dos pontos de retirada “x” e o precedente (“x-1”). O material transportado em toneladas para cada ponto de retirada “x” é o produto da espessura estabelecida para a via (15 cm), da largura da estrada (7,2 m), do fator de conversão de m³ para ton estipulado pelo Sicro do Dnit (2,0625) e da distância entre os pontos de retirada “x” e “x-1”. Por sua vez, repetindo definição já feita, o momento de transporte é o produto do volume escavado (coluna D) pela distância segundo a qual esse volume é transportado (coluna C). Finalmente, na sequência do cálculo mais próximo da realidade, a DMT média do serviço de recomposição de revestimento primário seria de 0,95 km (soma dos momentos de transporte dividida pela soma do volume do material transportado) e não 17,34 km como apontado na leitura das medições (peça 114, p. 350-532).

135. O TCU já se debruçou em caso semelhante no relatório do Acórdão 1874/2018-TCU-Plenário - Relator Ministro Vital do Rêgo:

A redução, durante a execução de obra rodoviária, da distância média de transporte de insumos (DMT) obriga a adequação dos preços aos serviços efetivamente realizados, sob pena de caracterização de superestimativa de quantidade, vício que não permite ponderação na análise do preço global do contrato.

136. Portanto, como as medições referentes à estrada vicinal RM-01 em Canarana/MT registradas nos documentos do convênio 941696 não refletiram o executado em campo, cabe, conforme entendimento deste Tribunal, a devida adequação dos dados das medições ao efetivamente realizado pelo contratado.

137. Substituindo a DMT média para a estrada vicinal RM-01 do número medido de 17,34 km para o intervalo mais compatível com a realidade de 1,00 km, chega-se a um superfaturamento de R\$ 1.588.186,83 (data-base: out/22).

Tabela 4 – Cálculo do índice de superfaturamento

Descrição	Serviço	Quantidade	Preço Unitário (R\$)	Preço Total (R\$)
Pago	Transporte com caminhão basculante de 10 m ³ - Rodovia com revestimento primário	1.316.060,46	1,28	1.684.557,39
Devido	Transporte com caminhão basculante de 10 m ³ - Rodovia com revestimento primário	75.289,50	1,28	96.370,56

Diferença: R\$ 1.588.186,83

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria do TCU a partir dos boletins de medição do convênio e de dados colhidos na visita “in loco”. O demonstrativo do cálculo desse índice de superfaturamento se encontra na peça 195, p. 1-2, do TC 006.599/2024-9.

138. A Lei 14.133/2021 estipula em seu art. 117 que toda execução de contrato deverá ser acompanhada por um fiscal representante da administração pública e que esse fiscal de contrato deverá anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à realização do objeto contratado. Em correlação com esse regramento legal, a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 define no seu art. 12 que o convenente deve executar e fiscalizar os trabalhos necessários à consecução do objeto (inciso XIV) e exercer, na qualidade de contratante, a gestão e fiscalização do contrato (inciso XVI).

139. Essa mesma portaria estabelece no seu art. 11, incisos X, XIII e XIV, que são responsabilidades do concedente acompanhar, avaliar e aferir a execução do objeto pactuado; na hipótese de irregularidades, adotar as medidas administrativas para apuração de fatos, identificação de responsáveis, quantificação de dano e obtenção de resarcimento; além de instaurar tomada de contas especial, se for o caso.

140. Em razão das lacunas de fiscalização pelo convenente, chancelando no seu acompanhamento medições incompatíveis com a realidade de execução da manutenção da estrada RM-01 em Canarana/MT e vinculadas a estimativas já erroneamente presentes no projeto básico de engenharia que anteviu a obra, houve um dimensionamento a maior da distância média de transporte de materiais utilizados nessa obra, fundamentando a possibilidade de um superfaturamento da ordem de R\$ 1.588.186,83 (data-base: out/2022), cumprindo ao concedente a apuração de eventuais danos ao erário.

141. Nesse sentido, cabe **determinar** ao Mapa, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 120 dias, apure as irregularidades identificadas no convênio 941696 – município de Canarana/MT, relativo à medição de Distância Média de Transporte (DMT) maior do que a executada em campo no serviço de recomposição do revestimento primário da estrada vicinal RM-01 no município de Canarana/MT, sem prejuízo de, se for o caso, instaurar processo de tomada de contas especial para a reparação do dano ao erário e realizar outras providências cabíveis, bem como, ao final do prazo de 120 dias, informar este Tribunal das conclusões dos procedimentos, consoante o disposto no art. 11, incisos XIII e XIV, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, e nos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa-TCU 71/2012.

142. Os benefícios esperados advindos dessa deliberação seriam a apuração dos indícios de irregularidades ocorridas na execução da obra de adequação da estrada vicinal RM-01 em Canarana/MT e o resarcimento aos cofres públicos do montante supostamente pago indevidamente à empresa contratada no âmbito do convênio 941696, preliminarmente quantificado em R\$ 1.588.186,83.

III.4. Projetos com caracterização indevida de serviços e com indisponibilidade de dados necessários para o acompanhamento e controle dos convênios

Figura 10 – Síntese do achado 4

Devido à inobservância de regras legais e especificações técnicas na elaboração dos projetos básicos de engenharia pelos convenentes e às insuficiências de controles do Mapa nos procedimentos de avaliação, há uma caracterização inadequada de serviços e precariedade de dados para acompanhamento dos convênios, aumentando os riscos de sobrepreços nos orçamentos e de superfaturamento nos pagamentos realizados às empresas contratadas.

143. Os sete convênios voltados para adequação de estradas vicinais, parte da amostra selecionada, todos do Mato Grosso (Alta Floresta, Campo Verde, Canarana, Gaúcha do Norte, Matupá, Planalto da Serra e Querência), possuem em seus projetos e orçamentos os mesmos serviços especificados.

144. Dois dos serviços de maior relevância material encontrados em todos esses projetos (“recomposição mecanizada de aterro – material de jazida” e “transporte em caminhão basculante de 6 m³ com distância média de transporte (DMT) de 2 km relacionado ao transporte do respectivo material de jazida”) deveriam ser substituídos por outro tipo de serviço, mais aderente ao trabalho efetivamente realizado e com custos menores do que o adotado na prática.

145. De acordo com a definição constante à página 105 do Manual de Conservação Rodoviária do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), o serviço de recomposição mecanizada de aterro consiste “em recompor com equipamentos partes erodidas de aterros com o objetivo de restaurar o terrapleno original e preservar o corpo estradal”. Tal descrição difere das especificações constantes nos sete convênios mencionados.

146. Adotando-se o convênio do município de Alta Floresta/MT como exemplo que pode se estender aos outros seis casos, esse mesmo serviço de recomposição mecanizada de aterro é assim descrito: “recomposição do corpo estradal com equipamentos **com vista à elevação de greide nos pontos baixos** e em partes erodidas de aterro com o objetivo de restaurar o terrapleno original e preservar o corpo estradal” (grifos nossos) (peça 60, p. 66). Essa caracterização do serviço se repete nos outros seis convênios (peça 58, p. 65; peça 66, p. 303; peça 100, p. 353; peça 114, p. 45; peça 117, p. 220; e peça 142, p. 41).

147. Para fins de esclarecimento, elevação de greide consiste em um processo de aumentar a altura de uma via, para atender a determinados requisitos, como acessibilidade, drenagem ou nivelamento com vias adjacentes.

148. A inclusão indevida do procedimento de “elevação de greide nos pontos baixos” na atividade de recomposição mecanizada de aterro contraria a prescrição normativa contida no Manual de Conservação Rodoviária do Dnit. Ademais, em que pese ser estipulado nessa atividade que o local sobre o qual ela atua são as partes erodidas de aterros, na prática, compulsando as medições de serviços e as visitas in loco no âmbito dos convênios da amostra da auditoria, constata-se que o serviço efetivamente executado foi a elevação de greide (peça 58, p. 374-385; peça 80, p. 28-57, 82-96; peça 102, p. 106-108; peça 114, p. 169-171, 194-197, 223-228, 261-262, 302-307, 351-355, 411-420, 469-477, 534-535, 572-577, 694-698; peça 118, p. 180-184; peça 119, p. 2-6, 123-127, 270-277,

372-378, 487-492), exatamente o termo que entrou inapropriadamente na definição do serviço de recomposição mecanizada de aterro, distorcendo o seu sentido.

149. Além da caracterização deturpada do conteúdo do serviço de recomposição mecanizada de aterro nos convênios em análise, a impropriedade da inclusão desse serviço nos projetos básicos de engenharia também fica evidenciada pela associação indevida da recomposição mecanizada de aterro à conservação corretiva rotineira das estradas. Enquanto o Mapa ratifica essa associação inadequada na Informação 24/2024/CGPI-SPOA/SPOA-MAPA/SE/MAPA (peça 148, p. 7), na sua resposta ao Ofício 25/024 – AudAgroAmbiental (peça 145, p. 2), o Manual de Conservação Rodoviária do Dnit (p.105) é explícito em considerar o serviço de recomposição mecanizada de aterro como tarefa de conservação de emergência.

150. Na mesma resposta citada no parágrafo anterior, indagado sobre sua avaliação, enquanto concedente, da aplicação distorcida do conceito do serviço de recomposição mecanizada de aterro nos projetos básicos de engenharia de todos os sete convênios, o Mapa corrobora a definição contida no manual de conservação rodoviária do Dnit e qualificada como critério normativo pelo TCU, mas não faz nenhum comentário sobre a interpretação indevida da caracterização do serviço pelas prefeituras convenientes ou a chancela dessa interpretação pelo ministério quando do aceite dos projetos básicos de engenharia (peça 148, p. 7-8).

151. Adicionalmente, outra espécie de serviço, o de “transporte em caminhão basculante de 6 m³ com distância média de transporte (DMT) de 2 km relacionado ao transporte do respectivo material de jazida”, foi considerada nos projetos básicos de engenharia, mas não seria necessária para o tipo de obra especificado nos convênios em exame.

152. Como agravante a essa observação, é de se constatar que, na prática, não há evidências de aplicação desse serviço nas obras realizadas sob o amparo dos convênios aqui analisados. Inexiste comprovação de que o caminhão basculante de 6 m³ tenha sido usado, não havendo nenhum registro desse equipamento, seja nos relatos das vistorias físicas, nos diários de obra ou nas fotografias incorporadas aos relatórios de acompanhamento. Na verdade, o que se depreende da verificação de todos esses documentos é que a totalidade dos transportes de volumes de terra foi consumada por caminhões de maior porte (peça 58, p. 374-385; peça 80, p. 28-57, 82-96; peça 102, p. 106-108; peça 114, p. 169-171, 194-197, 223-228, 261-262, 302-307, 351-355, 411-420, 469-477, 534-535, 572-577, 694-698; peça 118, p. 180-184; peça 119, p. 2-6, 123-127, 270-277, 372-378, 487-492).

153. Instados a se manifestar sobre o tema, os municípios que responderam (Alta Floresta/MT, Canarana/MT e Querência/MT) alegaram que a estreiteza das plataformas de trabalho, com largura em média de sete metros, teria gerado a necessidade inclusão do caminhão basculante de 6 m³ no planejamento orçamentário, já que caminhões com caçambas maiores teriam dificuldades de manobra nessa situação (peça 196, p. 1-2 e 11).

154. Contudo, essa justificativa de logística de manobra para a adoção do caminhão basculante de 6 m³, aparentemente lógica, tromba com a realidade, como se expressou dois parágrafos acima, posto que a absoluta ausência de registros, sejam escritos ou imagéticos, da presença desse tipo de equipamento nas obras sinaliza que eles não foram utilizados.

155. Tão ou mais importante do que a sinalização da inexistência efetiva desse tipo de caminhão nas obras é deduzir que a construção dos projetos básicos de engenharia com a inclusão dos caminhões basculante de 6 m³ tende a inflar os valores desses projetos, tendo em conta que: a) caminhões de menor porte precisam fazer mais viagens para transportar o mesmo volume de terra; e b) transporte está entre os itens mais importantes na composição de custos quando o objeto do convênio é a adequação de estradas vicinais. Nesse sentido, ao se projetar o uso de caminhões

basculantes de 6 m³ na obra, criou-se uma elevação antieconômica para o preço de referência das licitações.

156. Ademais, quanto à antieconomicidade, o Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do TCU ressalta a importância de serem escolhidos equipamentos e métodos executivos que garantam eficiência e economia nas obras de modo a se evitar procedimento antieconômico.

157. Ao se confrontar os custos projetados nos sete convênios dos serviços de “recomposição mecanizada de aterro – material de jazida” e de “transporte com caminhão basculante de 6 m³ – rodovia em revestimento primário” com os custos estipulados no Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro) do Dnit para os serviços correspondentes de “escavação, carga e transporte de material de 1^a categoria – DMT de 1.800 a 2.000 m – caminho de serviço em revestimento primário – com escavadeira e caminhão basculante de 14 m³” e de “compactação de aterros a 100% do Proctor normal”, apuram-se sobrepreços para quatro dos sete convênios analisados, de acordo com o discriminado na tabela a seguir.

158. Na forma de lembrete normativo, deve-se assinalar que o art. 4º do Decreto 7.983/2013 estabelece que o custo global dos serviços e obras de infraestrutura de transportes será obtido a partir das composições dos custos unitários previstos nos projetos que integram o edital de licitação, que terão que ser menores ou iguais do que os custos unitários de referência apontados no Sicro.

Tabela 5 – Indício de sobrepreço apurado para o serviço de recomposição mecanizada de aterro (e transporte associado), tendo como balizamento os dados do Sicro do Dnit

Convênios	Indício de Sobrepreço
Município de Alta Floresta/MT	R\$ 285.759,38
Município de Canarana/MT	R\$ 1.890.255,24
Município de Gaúcha do Norte/MT	R\$ 694.069,61
Município de Querência/MT	R\$ 962.982,20

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados constantes nos projetos básicos de engenharia dos quatro convênios acima listados

Obs.: a maneira pela qual se chegou a esses valores se encontra na peça 197, p. 1-4, do TC 006.599/2024-9

159. Além da caracterização inadequada e decorrentes implicações de sobrepreço, o tratamento no projeto básico do serviço de recomposição mecanizada de aterro também incorre em problemas de metodologia para a estimativa das quantidades para execução do serviço. Inexistem verificações *in loco*, levantamentos topográficos prévios ou quaisquer medições que possam dar substância ou embasar o cálculo das estimativas apresentadas.

160. A Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) disciplina em seu art. 6º, inciso XXV, alíneas “a” e “f”, que o projeto básico deve conter levantamentos topográficos e cadastrais, dados necessários para justificar a execução da solução escolhida e orçamento detalhado do custo da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

161. A título de exemplo, as estimativas definidas nos projetos básicos de extensão média por estrada e de espessura média de elevação no greide não foram tecnicamente explicadas nos sete convênios ora auditados. Não há verificações *in loco*, cálculos ou levantamentos que justifiquem os números usados.

162. O TCU enviou ofícios para as prefeituras de Canarana/MT (peça 32), Matupá/MT (peça 33), Campo Verde/MT (peça 34), Querência/MT (peça 35), Alta Floresta/MT (peça

36), Gaúcha do Norte/MT (peça 37) e Planalto da Serra/MT (peça 38), pelos quais, entre outras demandas, solicitou esclarecimentos sobre detalhes do projeto básico e memorial de cálculo que demonstrassem e justificassem os valores e quantidades adotadas de extensão e espessura que balizaram os serviços que compunham as obras de adequação de estradas vicinais.

163. Nas respostas encaminhadas ao Tribunal, em nenhum dos casos foi demonstrada a origem dos valores empregados nem tampouco foram apresentadas as justificativas que atestassem as quantidades estimadas. Somente foram reexibidas as informações incompletas dos planos anuais de trabalho e orçamento (PATOs), já examinados anteriormente (peça 58, p. 104-163; peça 61, 73-171, peça 66, p. 23-73; peça 100, p. 188-345; peça 114, p. 66-145; peça 117, p. 89-190; peça 142, p. 75-105).

164. No Ofício 25/2024-AudAgroAmbiental, um dos itens de questionamento ao Mapa foi, especificamente, quais seriam os parâmetros considerados pelo concedente para avaliar as extensões e espessuras utilizadas pelos convenentes para o serviço de recomposição mecanizada de aterro – material de jazida (peça 145, p. 2). Em sua resposta, na Informação 24/2024/CGPI-SPOA/SPOA-MAPA/SE/MAPA, o ministério delegou aos convenentes e aos projetistas a responsabilidade pela definição da extensão e espessura, em função do conhecimento da região e da disponibilidade de informações (peça 148, p. 6).

165. Com esse comportamento, o Mapa abdica da possibilidade de examinar com mais consistência a fundamentação técnica dos projetos básicos, cuja robustez e qualidade está diretamente vinculada ao bom emprego dos recursos públicos. A necessidade de análise e manifestação consistentes sobre os projetos básicos de engenharia está normativamente vinculada aos preceitos existentes na Portaria Interministerial 424/2016, art. 6º, incisos II-b e II-g, e art. 53, caput e § 1º; e na Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, art. 11, inciso III-A e art. 85, inciso V.

166. Na elaboração dos projetos básicos de engenharia, um outro serviço materialmente relevante é a administração local. Em linha com os critérios do Dnit, três parcelas integram os custos dessa administração: fixa, vinculada e variável.

167. A parcela fixa da administração local sempre será dimensionada por mês e é constituída pela mão de obra responsável pelo gerenciamento direto da obra, dos canteiros e dos acampamentos, além dos veículos, equipamentos e despesas diversas associadas a estas atividades.

168. A mão de obra da parcela vinculada é formada pelos encarregados de produção, pela equipe de topografia, pelos profissionais dedicados à medicina e segurança do trabalho e pelos técnicos especializados. O dimensionamento da parcela vinculada também é efetuado por mês e sofre influência direta do cronograma físico previsto para a obra.

169. A parcela variável da administração local corresponde às equipes incumbidas das tarefas de coordenar as frentes de serviços e realizar o controlar tecnológico da obra, tal como o laboratório de solos e o manejo florestal quando necessário.

170. Em relação aos sete convênios sob escrutínio nesta auditoria, o item de administração local previsto nos projetos básicos de engenharia não guarda consonância com o porte e a complexidade dos serviços executados nas estradas vicinais.

171. Como já descrito neste trabalho, o objeto de todos os convênios aqui analisados é a conservação corretiva rotineira de estradas vicinais. Além disso, as obras tratam de manutenção de rodovias municipais não-pavimentadas e, portanto, os serviços relacionados à pista de rolamento se limitam a procedimentos de terraplenagem, visto que não há capas ou revestimentos asfálticos, de concreto ou qualquer acabamento que não o material terroso (revestimento primário).

172. Estabelecidos os conceitos iniciais dos componentes da administração local e elencados os fatores que traduzem a menor complexidade das obras no âmbito dos convênios

examinados, passa-se à comparação dos custos estimados para administração local em cada um dos convênios com os parâmetros referenciais do Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes Volume 8 – Administração Local do Dnit.

173. Essa comparação revela sobrepreços nos custos estimados de administração local nos projetos básicos de engenharia de quatro dos sete convênios examinados, conforme expresso na tabela a seguir.

Tabela 6 – Indício de sobrepreço apurado para o serviço de administração local, tendo como balizamento os critérios do Dnit

Convênios	Indício de Sobrepreço
Município de Alta Floresta/MT	R\$ 987.988,14
Município de Canarana/MT	R\$ 1.695.970,92
Município de Gaúcha do Norte/MT	R\$ 1.144.079,28
Município de Querência/MT	R\$ 1.401.894,50

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados constantes nos projetos básicos de engenharia dos quatro convênios acima listados

Obs.: a maneira pela qual se chegou aos valores se encontra nas peças 197, p. 1-4, e 198 do TC 006.599/2024-9

174. No cálculo dos sobrepreços, foi empregada a Curva ABC de preços (peça 199), que consolida um conjunto de itens responsável por expressivo percentual do total de custos previstos para cada convênio, nos seus respectivos projetos básicos de engenharia. Na tabela adiante, são listados esses percentuais por convênio.

Tabela 7 – Percentual dos custos estimados considerados na Curva ABC de preços em proporção aos custos totais previstos nos projetos básicos de engenharia

Convênios	Custos estimados considerados na Curva ABC de preços / Custos totais previstos nos projetos básicos de engenharia (%)
Município de Alta Floresta/MT	94,2%
Município de Campo Verde/MT	97,8%
Município de Canarana/MT	97,5%
Município de Gaúcha do Norte/MT	95,1%
Município de Matupá/MT	96,1%
Município de Planalto da Serra/MT	95,4%
Município de Querência/MT	96,2%

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados constantes nos projetos básicos de engenharia dos sete convênios acima listados

175. Finalmente, para demonstrar a importância material dos serviços de recomposição mecanizada de aterro – material de jazida, de transporte em caminhão basculante de 6 m³ com distância média de transporte (DMT) de 2 km relacionado ao transporte do respectivo material de jazida e de administração local, elencamos a seguir a participação proporcional do sobrepreço desses serviços no sobrepreço total apurado a partir da Curva ABC de preços.

176. É importante esclarecer que na aferição dos sobrepreços já foram compensados os descontos obtidos quando dos processos licitatórios, assumindo-se que todos os custos definidos nos projetos básicos de engenharia que subsidiaram o edital de licitação tiveram a mesma redução relativa alcançada entre o momento da publicação do edital e o momento do pacto contratual com o vencedor da licitação.

177. Registre-se que os descontos atingidos foram, respectivamente, de 4,6% em Alta Floresta/MT (peça 170, p. I, 24 e 79-85); 2,3% em Canarana/MT (peça 107, p. 38 e 75-77); 45,1% em Campo Verde/MT (peça 171, p. 4 e 61-89); 2,3% em Gaúcha do Norte/MT (peça 118, p. 82); 32,9% em Matupá/MT (peça 66, p. 589, 594, 1143-1151); 56,2% em Planalto da Serra/MT (peça 58, p. 230, 268-290); e 5,3% em Querência/MT (peça 100, p. 356, e peça 102, p. 28).

Tabela 8 – Proporção dos sobrepreços dos serviços de recomposição mecanizada de aterro + transporte com caminhão basculante de 6 m³ e dos sobrepreços dos serviços de administração local sobre os sobrepreços totais

Convênios	(Sobrepreço do serviço de recomposição mecanizada de aterro + sobrepreço do serviço de transporte com caminhão basculante de 6 m ³) / Sobrepreço total da Curva ABC (%)	Sobrepreço do serviço de administração local / Sobrepreço total da Curva ABC (%)	Valor do sobrepreço total da Curva ABC
Município de Alta Floresta/MT	44,7%	154,6%	R\$ 638.974,64
Município de Canarana/MT	57,1%	51,2%	R\$ 3.312.206,73
Município de Gaúcha do Norte/MT	38,7%	63,8%	R\$ 1.793.866,41
Município de Querência/MT	44,6%	64,9%	R\$ 2.161.569,56

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados constantes nos projetos básicos de engenharia dos quatro convênios acima listados

Obs. 1: a soma dos percentuais pode superar os 100% em cada convênio porque no cálculo total do sobrepreço, há itens com preços a maior e outros com preços a menor que se contrabalançam

Obs. 2: referências para os números dessa tabela se encontram nas peças 197 e 199 do TC 006.599/2024-9

178. A existência desses indícios de sobrepreços e o consequente possível pagamento superfaturado aos contratados para executar as obras são decorrentes de um conjunto de procedimentos nos quais se observam deficiências dos convenientes na formulação dos projetos que alicerçaram os instrumentos de repasse e lacunas de controle por parte do concedente, o Mapa, no exame desses projetos, permitindo a caracterização distorcida de serviços na estruturação dos termos de referência e a incompletude de dados para embasar adequadamente os dispêndios efetivados, que estariam associados a custos supostamente superestimados nos projetos de engenharia.

179. De modo a tratar do problema ora descrito, propõe-se:

a) determinar ao Mapa, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 120 dias, apure as irregularidades identificadas nos convênios 941695 – município de Alta Floresta/MT; 941696 – município de Canarana/MT; 941700 – município de Querência/MT; e 941706 – município de Gaúcha do Norte/MT, relativas aos indícios de sobrepreços nos custos estimados constantes nos projetos básicos de engenharia, especificamente os referentes aos serviços

de “recomposição mecanizada de aterro – material de jazida”, de “transporte com caminhão basculante de 6 m³ – rodovia em revestimento primário” e de “administração local”, sem prejuízo de, se for o caso, instaurar processo de tomada de contas especial para a reparação do dano ao erário e realizar outras providências cabíveis, bem como, ao final do prazo de 120 dias, informar este Tribunal das conclusões dos procedimentos, consoante o disposto no art. 11, incisos XIII e XIV, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, e nos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa-TCU 71/2012;

b) **determinar** ao Mapa, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, crie procedimentos de verificação e aprovação dos projetos de engenharia específicos para execução de serviços de manutenção de estradas vicinais, incluindo, necessariamente, o exame da: a) aderência dos serviços referenciais à realidade executiva da obra e b) eficiência dos métodos de trabalho projetados, evitando eventual caráter antieconômico desses métodos, em linha com o que disciplinam o art. 10, inciso XXXII; art. 11, inciso III-A; e art. 85, incisos II e V, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023;

c) **dar ciência** ao Mapa, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que dar aceites em projetos básicos de engenharia nos quais os orçamentos estimados contenham serviços com especificações e valores não aderentes ao Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), a exemplo do ocorrido nos serviços de “recomposição mecanizada de aterro – material de jazida”, de “transporte com caminhão basculante de 6 m³ – rodovia em revestimento primário” e de “administração local”, nos casos dos convênios 941695 – município de Alta Floresta/MT; 941696 – município de Canarana/MT; 941697 – município de Matupá/MT; 941698 – município de Campo Verde/MT; 941700 – município de Querência/MT; 941701 – município de Planalto da Serra/MT; e 941706 – município de Gaúcha do Norte/MT, configura violação ao disposto no art. 4º do Decreto 7.983/2013, no art. 11, inciso III-A, e art. 85, inciso V, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023;

d) **dar ciência** às prefeituras de Alta Floresta/MT, Campo Verde/MT, Canarana/MT, Gaúcha do Norte/MT, Matupá/MT, Planalto da Serra/MT e Querência/MT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que elaborar projetos básicos de engenharia nos quais os orçamentos estimados contenham serviços com especificações e valores não aderentes ao Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), a exemplo do ocorrido nos serviços de “recomposição mecanizada de aterro – material de jazida”, de “transporte com caminhão basculante de 6 m³ – rodovia em revestimento primário” e de “administração local”, configura violação ao disposto no art. 4º do Decreto 7.983/2013, no art. 12, incisos II-b, III, X-b e X-c, e no art. 27, § 6º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023.

180. Como benefícios derivados dessas deliberações, espera-se que sejam: a) investigadas as supostas irregularidades ocorridas na elaboração e correspondente execução dos projetos de engenharia que sustentaram as obras nos convênios de Alta Floresta/MT, Canarana/MT, Gaúcha do Norte/MT e Querência/MT, com possível retorno ao erário de montante materialmente relevante, calculado preliminarmente em R\$ 9.062.999,27, valor aparentemente pago a maior, considerando o consolidado desses quatro convênios; e b) definidos procedimentos pelo concedente que viabilizem um melhor controle da consistência e qualidade dos projetos apresentados pelos convenientes para adequação de estradas vicinais.

III.5. Execução dos objetos dos convênios com insuficiências tanto na fiscalização pelo conveniente quanto no acompanhamento pelo concedente.

Figura 11 – Síntese do achado 5

Devido à falta de priorização dos convenientes para realizar a fiscalização das obras de adequação de estradas vicinais e ao insuficiente acompanhamento por parte do Mapa, pode haver medição de serviços em desacordo com as especificações técnicas previstas nos projetos e ateste de serviços distintos dos efetivamente realizados, implicando eventuais pagamentos a maior para o contratado da efetivação da obra.

181. A fiscalização da execução contratual dos objetos conveniados nos municípios de Campo Verde, Canarana, Gaúcha do Norte, Matupá, Planalto da Serra e Querência, todos do estado do Mato Grosso, apresentou falhas substantivas e recorrentes no âmbito de todos os convênios. O município de Alta Floresta/MT, o outro convênio integrante da amostra desta auditoria, não tinha começado a execução das obras de adequação das estradas vicinais até o momento em que os convenentes encaminharam a documentação solicitada pelo TCU.

Fiscalização pelos convenentes

182. Identificou-se a ocorrência de falhas na fiscalização decorrentes da ausência de verificação, aferição e comprovação dos volumes de terra medidos na execução dos contratos dos municípios de Campo Verde/MT, Canarana/MT, Gaúcha do Norte/MT, Matupá/MT, Planalto da Serra/MT e Querência/MT.

183. A título de exemplo, será feita a análise da 1^a medição apresentada pelo município de Gaúcha do Norte/MT, de seis medições realizadas (peça 118, p. 123-254; peça 119, p. 1-596).

184. Na Estrada Mini-Hotel, os serviços informados no diário de obras, além da instalação do canteiro de obras e da mobilização de equipamentos, correspondem à reconformação de plataforma, recomposição mecanizada de aterro e recomposição do revestimento primário (peça 118, p. 185-200). As fotos que acompanham a medição registram os serviços de lançamento de material, reconformação de material, lançamento de água e compactação (peça 118, p. 180-184).

185. Para medição da recomposição mecanizada de aterro - material de jazida, foi apresentada planilha com áreas nas estacas, porém, sem seções verificadas por equipamento topográfico. Tais seções não constam das medições e foram mostradas somente após solicitação do TCU, por meio de e-mail encaminhado em 20/6/2024 e reiterado em 6/8/2024 (peça 193).

186. Ainda assim, as seções apresentadas de forma intempestiva não comprovam, por si só, que tais volumes foram efetivamente empregados no local executado, visto que registros topográficos primitivos deveriam constar do projeto antes do início dos serviços nas estradas vicinais, para efeito de avaliação da evolução das obras.

187. O volume de 42.657,9 m³ informado nessa medição acarretaria, considerando a largura da estrada de 7,5 m, a necessidade de 495 estacas ordenadas, tendo em conta a extensão de 9,9 km nesse trecho da estrada Mini-Hotel, o que corresponderia a uma demanda de elevação média de greide correspondente a 57,5cm.

188. Ocorre que não existem registros de medidas, prospecções ou ensaios que atestem esses valores. Tampouco consegue-se observar tais montantes pelos registros fotográficos, que apenas ilustram deposição de material terroso com caminhões de duplo eixo traseiro, espalhamento e compactação com volumes aparentes aquém dos medidos nos serviços de recomposição de aterro e recomposição de revestimento primário (peça 118, p. 180-184).

189. Depreende-se dos registros que há apenas um procedimento padrão para elevar e recompor o greide, sem o devido cuidado de se realizar (ou medir) os serviços previstos em projeto na ordem de execução normatizada. O modo de operação empregado repete-se nas demais medições de serviços (peça 118, p. 180-184, e peça 119, p. 1-596).

190. Um outro caso que exemplifica a insuficiência de procedimentos de fiscalização para comprovação da adequada execução dos serviços contratados pode ser encontrado na documentação relacionada à 11^a medição dos trabalhos no município de Canarana/MT (peça 114, p. 167-743).

191. Os valores de volume de terra medidos para os serviços de transporte com caminhão basculante de 10 m³ em rodovia com revestimento primário e recomposição de revestimento primário com material de jazida não são acompanhados de registros, medidas, ensaios ou outro meio de ateste da espessura executada que comprove o volume de material terroso aplicado e transportado (peça 114, p. 693-743).

192. Quanto ao serviço de recomposição mecanizada de aterro – material de jazida e de transporte com caminhão basculante de 6 m³ em rodovia com revestimento primário, não há nenhuma prova fotográfica de que esse tipo de caminhão foi realmente usado nas obras.

193. Os registros fotográficos são somente exemplificativos e não possuem o condão de atestar quantidades de serviços. As fotos retratam apenas a execução de uma possível elevação de greide e/ou execução de revestimento primário, não havendo confirmação por imagens de outros serviços estabelecidos contratualmente. Nos registros constam apenas a deposição de material terroso por caminhões de grande porte (acima de 6 m³), sua reconformação e compactação como única sequência de serviços registrados em todas as medições de serviços (peça 114, p. 694-698).

194. À semelhança do que ocorre em Gaúcha do Norte/MT e Canarana/MT, nos outros convênios em auditoria também são observadas medição de serviços sem comprovação efetiva de sua execução e sem distinção sobre o que se refere especificamente a cada etapa ou tipo de serviço.

195. Essa inexistência de comprovação de consumação dos serviços definidos por contratos pode ser verificada pontualmente para o convênio de Campo Verde/MT, na peça 201, p. 1-175; de Matupá/MT, na peça 80, p. 686-1003; de Planalto da Serra/MT, na peça 58, p. 355-384; e de Querência/MT, na peça 102, p. 105-189.

196. Como já foi registrado em momento anterior deste relatório, a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 estabelece como responsabilidade do conveniente a fiscalização dos trabalhos efetivados para a consumação do objeto do convênio e do contrato respectivo, realizando inclusive visitas regulares nos empreendimentos para colher dados e registrar relatos dos andamentos das obras (incisos XIV, XVI e XVII do art. 12 e inciso III do art. 84).

197. Portanto, se faz necessária a criação e realização de procedimentos de verificação e ateste de cada etapa e tipo dos serviços executados, especialmente com relação à qualidade, atendimento às especificações técnicas e quantidades de volume medidos.

Acompanhamento pelo concedente, o Mapa

198. Além de ser responsável pela análise e chancela dos documentos que precisam evidenciar a completude das etapas e tipos previstos de execução de serviços, o Mapa, enquanto concedente de verbas orçamentárias federais, também tem que realizar vistorias de acompanhamento *in loco*, estipuladas nos normativos com o objetivo de inspecionar os serviços efetivados para verificação da conformidade técnica e a execução físico-financeira do convênio, ante os boletins de medição.

199. Ressalte-se que para utilização do instrumento convênio, o concedente deve dispor de estrutura física e equipe técnica adequada para acompanhar a execução física do objeto pactuado. O concedente também tem a incumbência de: a) verificar o cumprimento das metas e etapas do plano de trabalho, por meio da averiguação da compatibilidade entre o pactuado e o efetivamente executado; b) zelar pela boa e regular aplicação dos recursos e a validade dos atos praticados; e c) programar vistorias e visitas *in loco* ou remotas, quando couber, nos termos da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, art. 4º, inciso II; art. 85, incisos I e V; e art. 86.

200. Mas, na prática, nos casos examinados neste trabalho, o Mapa não possui ou não demonstrou, até o momento, procedimentos suficientes e capazes de aferir se os serviços foram devidamente executados quanto à quantidade e qualidade necessárias ou até mesmo se foram

realmente completados, como é o caso do serviço de reconformação de plataforma, presente nas medições e, de modo escrito, nos diários de obras, mas ausente nos registros fotográficos constantes dos diários e relatórios de vistorias.

201. Observou-se a concordância do ministério, sem as devidas verificações, com os volumes medidos nos serviços de recomposição de revestimento primário e recomposição mecanizada de aterro, assim como de seus respectivos transportes, serviços que, no seu conjunto, são os mais relevantes materialmente em todos os projetos.

202. Nessa perspectiva, deve-se atentar para o que diz o relatório de vistoria/Visita/Mapa 1/2023, de 12/9/2023 (peça 202, p. 1-8), elaborado logo após a mensuração de serviços na qual se encontram medidos os serviços de reconformação de plataforma, recomposição mecanizada de aterro e recomposição de revestimento primário, todos da Estrada RM-14 no Município de Canarana/MT:

6.2. Ressalta-se, que quanto aos serviços que se encontram sob um dado revestimento ou acabamento, **a Equipe Técnica não dispõe de meios que comprovem sua completa execução**. Neste sentido, parte-se do princípio de que uma etapa secundária (superestrutura, revestimentos etc.) depende de uma inicial (movimento de terra, infraestrutura etc.), portanto, assume-se que estes foram executados. (grifos nossos)

203. Do trecho destacado subentende-se que os serviços de recomposição mecanizada de aterro, reconformação de plataforma e recomposição de revestimento primário que foram medidos antes e durante a vistoria não podem ter suas quantidades aferidas, atestadas ou ter seu acompanhamento físico monitorado.

204. No acompanhamento de contratos de repasse pela Caixa Econômica Federal, enquanto mandatária, esse comportamento dos agentes do Mapa não seria permitido. Conforme pode ser visualizado a seguir em trecho da nota técnica FT-04-06 do Manual de Acompanhamento da Execução do Objeto da Caixa, não é admissível para essa instituição aprovar serviços sem a prévia comprovação de serviços correlatos anteriores nem tampouco assumir que esses serviços precedentes tenham sido corretamente realizados sem que ele pudesse ter sido avaliado diretamente.

Figura 12 – Trecho da nota técnica FT-04-06 do Manual de Acompanhamento da Execução do Objeto da Caixa Econômica Federal



1. Itens referentes à Administração Local da Obra devem ser apurados proporcionalmente ao percentual executado dos demais serviços medidos;
2. Item "Canteiro de obras", caso ocorra divergência do previsto em contrato, deve apresentar justificativas;
3. Não pode ser aferida a execução de serviços que dependam de serviços prévios, cuja execução ainda não tenha sido atestada.

205. Dos relatórios de vistoria do Mapa analisados, conclui-se que as visitas realizadas não possuem meios suficientes para verificar, conferir ou atestar a conformidade técnica ou a execução física da obra nos termos necessários a evitar-se a ocorrência de medições de serviços e volumes diferentes do efetivamente executado na obra (Campo Verde/MT, Gaúcha do Norte, Matupá/MT e Planalto da Serra/MT – peça 204, p. 1-214; Canarana/MT – peça 202, p. 1-8; e Querência/MT – peça 205, p. 1-60 e peça 206, p. 1-39).

206. Em mais uma evidência de acompanhamento insuficiente pelo Mapa da execução das obras de adequação de estradas vicinais no âmbito dos convênios sob auditoria, deve ser incorporado a este trabalho o Relatório Técnico de Acompanhamento de Obras e Serviços de Engenharia, de 28/3/2024, no município de Canarana/MT (peça 207, p. 1-11).

207. A vistoria, segundo registrado no relatório, realizou a inspeção visual do objeto e teria verificado a conformidade da execução dos serviços em relação aos requisitos exigidos no Termo de Referência ou Projeto Básico, no orçamento, nas especificações técnicas aprovadas pela equipe técnica de engenharia, nas demandas oriundas da fiscalização, seguindo, dentre outros, os seguintes procedimentos:

5.2.1 Conferência das quantidades dos serviços executados;

a. Aferir a quilometragem realizada de manutenção

b. Aferir a largura da via.

c. Aferir a espessura do revestimento primário (casos de recomposição do revestimento primário)

d. Conferir quais e quantos dispositivos de drenagem foram executados

5.2.2 Avaliação da qualidade dos serviços executados, em relação aos padrões exigidos nas especificações técnicas

(...)

5.2.4 Registro fotográfico com coordenadas geográficas dos itens aferidos durante a vistoria (grifos nossos).

208. Contudo, não foram localizados registros da execução da conferência da espessura do revestimento primário, prospecções, análise de memorial de cálculo ou qualquer procedimento de conferência ou aferição realizado nesse sentido que pudessem atestar a efetiva realização dos serviços.

209. Também não constam registros das demais checagens citadas ou da verificação da qualidade dos serviços, tampouco do serviço de recomposição mecanizada de aterro, de valor significativo no orçamento das obras.

210. A despeito dessas consideráveis deficiências de acompanhamento, o próprio Mapa relembra as exigências normativas estabelecidas para o repassador de transferências voluntárias em item subsequente do mesmo relatório de vistoria:

5.4. O caráter da inspeção intermediária é voltado ao acompanhamento do objeto pactuado, de acordo com o plano de trabalho e metodologia estabelecida no instrumento, de modo que seja verificada a conformidade técnica e a execução físico-financeira do convênio (grifos nossos).

211. Por meio do Ofício 25/2024 – AudAgroAmbiental (peça 145), foi perguntado se o Mapa dispõe de condições e de estrutura para o acompanhamento e verificação da execução física do objeto suficiente para aferir se os serviços de engenharia foram efetivamente executados (extensão, espessura, qualidade etc). O ministério, fazendo uso da Informação 24/2024/CGPI-SPOA/SPOA-MAPA/SE/MAPA (peça 148), respondeu que conta com um corpo técnico e uma equipe de engenheiros terceirizados, que, sob supervisão de um servidor com formação em Engenharia, auxiliam na realização das vistorias in loco. No entanto, o ministério reafirmou que:

Também é importante salientar que as vistorias realizadas consideram apenas uma visão pontual de um único dia de inspeção, e para os serviços que se encontram sob um dado revestimento ou acabamento, a equipe técnica se respalda na verificação prévia dos serviços realizada pelo ateste do fiscal de obra e apresentada nos boletins de medição. Nesse sentido, parte-se do princípio de que uma etapa secundária (superestrutura, revestimentos etc.) depende de uma inicial (movimento de terra, infraestrutura etc.), portanto, assume-se que as etapas subsequentes na execução dos serviços dependem das anteriores. (grifos nossos)

212. Nesse contexto, conclui-se que, caso uma falha de fiscalização ocorra, a exemplo de atestes equivocados de serviços executados de maneira incompleta ou inadequada, tal falha se perpetua até a medição e consequente pagamento de serviços, visto que a vistoria do concedente assume que serviços anteriores já estariam, em tese, chancelados, por figurarem em etapas anteriores ao serviço pontualmente visualizado.

213. Portanto, o teor da resposta do Mapa faz transparecer que o ministério auto-impõe limitações ao seu trabalho de acompanhamento das transferências voluntárias e se resigna a cumprir apenas parcialmente as funções que são atribuídas ao órgão que, na condição de concedente de verbas federais, precisaria atender regramentos que disciplinam o papel do órgão enquanto garantidor do bom uso dos recursos orçamentários, tais como os incisos III-A e X do art. 11 e os incisos I e V do art. 85 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023.

214. Caso os convenientes e concedente não dêem a devida atenção às suas funções de fiscalização e acompanhamento do repasse de recursos públicos, em todas as etapas pertinentes da adequação de estradas vicinais, pode ficar prejudicada a qualidade e fidedignidade das medições dos serviços que caracterizam a realização dos objetos dos convênios, impactando sobre a correção dos valores pagos aos contratados para executar esses serviços.

215. Em razão do relato ora feito, sugere-se:

a) **determinar** ao Mapa, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, aprimore os controles do processo de acompanhamento dos convênios voltados para a adequação das estradas vicinais, criando procedimentos que garantam a avaliação das medições das etapas e tipos de serviços previstos contratualmente no âmbito desses convênios, em respeito ao que disciplinam o art. 10, inciso XXXII; art. 11, incisos III-A e X; art. 85, incisos I e V; e art. 86 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023;

b) **dar ciência** às prefeituras de Campo Verde/MT, Canarana/MT, Gaúcha do Norte/MT, Matupá/MT, Planalto da Serra/MT e Querência/MT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que, nos convênios cujo objeto seja a adequação de estradas vicinais, a não realização devida e adequada da fiscalização das medições de todas as etapas e tipos de serviços previstos contratualmente no âmbito desses convênios, configura violação ao disposto no art. 12, incisos XIV, XVI, XVII e XVIII; e art. 84, inciso III, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023.

216. O benefício esperado do atendimento dessas deliberações é um controle mais adequado e específico sobre as etapas e tipos de serviços relacionados à adequação de estradas vicinais, diminuindo as possibilidades de haver um acompanhamento insuficiente e incompleto das obras, viabilizando-se, assim, um uso mais eficiente e econômico das verbas públicas federais repassadas para tal fim.

IV. Conclusão

217. Trata-se de fiscalização realizada no período entre 18/3/2024 e 15/10/2024, cujo objeto compreende as transferências voluntárias realizadas pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) para a adequação de estradas vicinais no período de 2019 a 2023.

218. A aplicação dos procedimentos correspondentes às questões de auditoria implicou identificar que, embora a adequação de estradas vicinais seja materialmente muito relevante para o Mapa, essa ação não é estruturada enquanto política pública no ministério, não havendo diagnóstico do objeto, critérios de balizamento de beneficiários, indicadores de execução e monitoramento, o que fragiliza, inclusive, a possibilidade de se fazer uma avaliação crítica das emendas parlamentares voltadas para o tema das estradas vicinais, dificultando o melhor e mais eficiente uso desses recursos.

219. Constatou-se também que, no caso de algumas prefeituras do estado do Mato Grosso, houve utilização indevida da modalidade presencial de licitação, não tendo sido cumpridos os requisitos estabelecidos para incorrer nessa situação normativamente excepcional de concorrência/pregão, o que gerou limitações à competitividade dos certames, menores descontos oferecidos pelos participantes das licitações e maiores gastos dos órgãos públicos municipais para efetivar a adequação de estradas vicinais.

220. Especificamente em relação ao convênio pactuado entre o Mapa e a prefeitura de Canarana/MT, observaram-se falhas tanto no projeto básico de engenharia quanto na fiscalização pelo conveniente na definição da fonte dos materiais a serem usados na recuperação da estrada vicinal RM-01, o que, supostamente, repercutiu em uma estimativa a maior dos custos com transporte, traduzindo-se em possível superfaturamento de aproximadamente R\$ 1,6 milhão.

221. Para todos os sete convênios com prefeituras de Mato Grosso fiscalizados nesta auditoria, houve uma caracterização incorreta de serviços, sem que houvesse uma detecção dessa incorreção pelo Mapa, órgão concedente e responsável pelo acompanhamento da regularidade dessas transferências voluntárias. A estipulação indevida dos serviços de recomposição mecanizada de aterro e de administração local referentes às obras de adequação de estradas vicinais comprometeu a eficiência econômica dessas obras com indícios de sobrepreços da ordem de R\$ 9 milhões.

222. Um último achado desta auditoria relaciona-se com uma mudança de postura do Mapa, que, com a priorização do uso de convênios enquanto instrumento de transferência de recursos, avocou para si uma tarefa que antes era desempenhada pela Caixa, quando os contratos de repasse eram o mecanismo utilizado para a concretização das transferências voluntárias. Contudo, verificou-se que nem o Mapa nem os convenentes dispõem de procedimentos compatíveis para a avaliação e fiscalização das medições de todas as etapas e tipos de serviços contratados na esfera dos convênios orientados para adequação de estradas vicinais.

223. As propostas de encaminhamento que decorrem dos achados abrangem, em caráter meritório, determinação, recomendação e ciência às entidades auditadas e realização de audiências com alguns responsáveis. Deve-se ressaltar que uma determinação foi transformada em recomendação, em razão da interlocução proporcionada pela etapa direcionada a comentários dos gestores.

224. Com referência às limitações inerentes à auditoria, destaca-se o fato de que o objeto fiscalizado, ou seja, as transferências voluntárias pactuadas pelo Mapa com entes federativos de quase todo o país destinadas à adequação de estradas vicinais, constitui tema por demais complexo e amplo para que uma única fiscalização possa exaurir todo o espectro de implicações de interesse à atividade de controle externo, na forma como esclarece o item II.5 deste relatório.

225. O volume de recursos fiscalizados atingiu a quantia de R\$ 297,3 milhões. Entre os benefícios esperados desta fiscalização pode-se citar a estruturação da política pública do Mapa de adequação de estradas vicinais, qualificando o planejamento do ministério e possibilitando o uso mais eficiente e monitorado dos recursos públicos direcionados para essa ação. Além disso, implementadas as deliberações expressas neste trabalho, haveria um aprimoramento dos controles internos do Mapa, com o estabelecimento de procedimentos mais pertinentes para zelar pela regularidade da aplicação das transferências voluntárias. Mensura-se enquanto benefício financeiro potencial o valor aproximado de R\$ 10,6 milhões, correspondentes aos indícios levantados de sobrepreço e superfaturamento que podem retornar aos cofres públicos depois da devida apuração. Deve-se considerar também o benefício financeiro efetivo de R\$ 526.429,04, derivado da modificação da caracterização dos serviços da obra no âmbito do convênio 941697 – Município de Matupá/MT.

V. Proposta de encaminhamento

226. Dessa forma, submetem-se os autos à consideração superior, acompanhados das seguintes propostas de deliberações:

Determinações

I. **Determinar ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:**

a) no prazo de 180 dias, institucionalize a política pública de adequação de estradas vicinais, estruturando-a com o devido diagnóstico, critérios de balizamento de beneficiários e indicadores de execução/monitoramento, além de utilizá-la como referência para avaliação técnica da pertinência das emendas parlamentares impositivas individuais e de bancada direcionadas à adequação de estradas vicinais, em linha com o que disciplinam o § 16 do art. 37 e os §§ 13 e 14 do art. 166 da Constituição Federal, os incisos III e VII do art. 4º do Decreto 9.203/2017, o inciso V do § 2º do art. 74 e o § 6º do art. 92 da Lei 14.791/2023 e o inciso VII do art. 4º da Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR 1/2024 (seção III.1 do relatório);

b) no prazo de 180 dias, aprimore os controles existentes nos procedimentos de aceite de processos licitatórios que contenham situações que a legislação considere excepcional, tais como a realização de licitações: a) na forma presencial ou b) previamente à formalização do instrumento de repasse, em coerência com o que disciplinam o art. 17, § 2º, da Lei 14.133/2021; o art. 1º, §§ 3º e 4º, do Decreto 10.024/2019; o art. 10, inciso XXXII; art. 11, incisos III-A e VIII, alínea “a”; e art. 85, inciso V, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 (seção III.2 do relatório);

c) no prazo de 120 dias, apure as irregularidades identificadas no convênio 941696 – município de Canarana/MT, relativo à medição de Distância Média de Transporte (DMT) maior do que a executada em campo no serviço de recomposição do revestimento primário da estrada vicinal RM-01 no município de Canarana/MT, sem prejuízo de, se for o caso, instaurar processo de tomada de contas especial para a reparação do dano ao erário e realizar outras providências cabíveis, bem como, ao final do prazo de 120 dias, informar este Tribunal das conclusões dos procedimentos, consoante o disposto no art. 11, incisos XIII e XIV, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, e nos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa-TCU 71/2012 (seção III.3 do relatório);

d) no prazo de 120 dias, apure as irregularidades identificadas nos convênios 941695 – município de Alta Floresta/MT; 941696 – município de Canarana/MT; 941700 – município de Querência/MT; e 941706 – município de Gaiúcha do Norte/MT, relativas aos indícios de sobrepreços nos custos estimados constantes nos projetos básicos de engenharia, especificamente os referentes aos serviços de “recomposição mecanizada de aterro – material de jazida”, de “transporte com caminhão basculante de 6 m³ – rodovia em revestimento primário” e de “administração local”, sem prejuízo de, se for o caso, instaurar processo de tomada de contas especial para a reparação do dano ao erário e realizar outras providências cabíveis, bem como, ao final do prazo de 120 dias, informar este Tribunal das conclusões dos procedimentos, consoante o disposto no art. 11, incisos XIII e XIV, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, e nos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa-TCU 71/2012 (seção III.4 do relatório);

e) no prazo de 180 dias, crie procedimentos de verificação e aprovação dos projetos de engenharia específicos para execução de serviços de manutenção de estradas vicinais, incluindo, necessariamente, o exame da: a) aderência dos serviços referenciais à realidade executiva da obra e b) eficiência dos métodos de trabalho projetados, evitando eventual caráter antieconômico desses métodos, em linha com o que disciplinam o art. 10, inciso XXXII; art. 11, inciso III-A; e art. 85, incisos II e V, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 (seção III.4 do relatório);

f) no prazo de 180 dias, aprimore os controles do processo de acompanhamento dos convênios voltados para a adequação das estradas vicinais, criando procedimentos que garantam a

avaliação das medições das etapas e tipos de serviços previstos contratualmente no âmbito desses convênios, em respeito ao que disciplinam o art. 10, inciso XXXII; art. 11, incisos III-A e X; art. 85, incisos I e V; e art. 86 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 (seção III.5 do relatório);

Recomendação

II. Recomendar ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), ao Ministério da Fazenda (MF) e à Controladoria-Geral da União (CGU), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, avaliem a possibilidade de revisão da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, com o intuito de estabelecer critérios objetivos para balizar o conceito de vantajosidade econômica contido nos incisos I-b, II-a e III-c do art. 54 dessa portaria, em linha com o que disciplinam o art. 3º, inciso VI, e o art. 4º, inciso IX, do Decreto 9.203/2017 c/c art. 26, inciso I, do Decreto 11.531/2023 (seção III.2 do relatório);Determinações

Ciências

III. Dar ciência ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

a) dar aceites em processos licitatórios presenciais cujas justificativas para a não realização de licitações eletrônicas estejam baseadas em ausência de qualidade de internet, inexistência de pessoal treinado e/ou caracterização indevida de objeto, conforme se verificou nos aceites dos processos licitatórios das prefeituras de Canarana/MT e Alta Floresta/MT, configura violação ao disposto no art. 17, § 2º da Lei 14.133/2021, no art. 1º, §§ 3º e 4º do Decreto 10.024/2019 e no art. 85, inciso V, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 (seção III.2 do relatório);

b) dar aceite à adesão à ata de registro de preços homologada em data anterior ao início da vigência do convênio, sem que fique demonstrado que a adesão é mais vantajosa para o conveniente, comparada com a realização de uma nova licitação, conforme verificado no convênio 941706 – município de Gaúcha do Norte/MT, configura violação ao disposto no art. 54, inciso I, alínea “b”, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 (seção III.2 do relatório);

c) dar aceites em projetos básicos de engenharia nos quais os orçamentos estimados contenham serviços com especificações e valores não aderentes ao Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), a exemplo do ocorrido nos serviços de “recomposição mecanizada de aterro – material de jazida”, de “transporte com caminhão basculante de 6 m³ – rodovia em revestimento primário” e de “administração local”, nos casos dos convênios 941695 – município de Alta Floresta/MT; 941696 – município de Canarana/MT; 941697 – município de Matupá/MT; 941698 – município de Campo Verde/MT; 941700 – município de Querência/MT; 941701 – município de Planalto da Serra/MT; e 941706 – município de Gaúcha do Norte/MT, configura violação ao disposto no art. 4º do Decreto 7.983/2013, no art. 11, inciso III-A, e art. 85, inciso V, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 (seção III.4 do relatório);

IV. Dar ciência às prefeituras de Canarana/MT e Alta Floresta/MT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a não realização de licitações eletrônicas que estejam baseadas em ausência de qualidade de internet, inexistência de pessoal treinado e/ou caracterização indevida de objeto, configura violação ao disposto no art. 17, § 2º da Lei 14.133/2021 e no art. 1º, §§ 3º e 4º do Decreto 10.024/2019 (seção III.2 do relatório);

V. Dar ciência às prefeituras de Alta Floresta/MT, Campo Verde/MT, Canarana/MT, Gaúcha do Norte/MT, Matupá/MT, Planalto da Serra/MT e Querência/MT, com fundamento no art.

9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que elaborar projetos básicos de engenharia nos quais os orçamentos estimados contenham serviços com especificações e valores não aderentes ao Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), a exemplo do ocorrido nos serviços de “recomposição mecanizada de aterro – material de jazida”, de “transporte com caminhão basculante de 6 m³ – rodovia em revestimento primário” e de “administração local”, configura violação ao disposto no art. 4º do Decreto 7.983/2013, no art. 12, incisos II-b, III, X-b e X-c, e no art. 27, § 6º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 (seção III.4 do relatório);

VI. **Dar ciência** às prefeituras de Campo Verde/MT, Canarana/MT, Gaúcha do Norte/MT, Matupá/MT, Planalto da Serra/MT e Querência/MT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que, nos convênios cujo objeto seja a adequação de estradas vicinais, a não realização devida e adequada da fiscalização das medições de todas as etapas e tipos de serviços previstos contratualmente no âmbito desses convênios, configura violação ao disposto no art. 12, incisos XIV, XVI, XVII e XVIII; e art. 84, inciso III, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 (seção III.5 do relatório);

Audiências

VII. **Realizar audiência** do Sr. Fabio Marcos Pereira Faria (CPF 888.448.461-87), Prefeito de Canarana/MT; e da Sra. Eliane de Oliveira Felten (CPF 568.637.640-91), Secretária Municipal de Obras, Estradas e Rodagens de Canarana/MT, com fulcro no art. 43, inciso II da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa em face da irregularidade a eles imputada (seção III.2 do relatório):

Conduta/irregularidade: realização de pregão na forma presencial sem justificativas suficientes que comprovassem a inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração Pública ao utilizar a forma eletrônica;

Normas infringidas: Decreto 10.024/2019, art. 1º, §§ 3º e 4º; Portaria Interministerial 424/2016, art. 49, §§ 1º e 2º;

VIII. **Realizar audiência** do Sr. Valdemar Gamba (CPF 345.216.151-04), Prefeito de Alta Floresta/MT; e do Sr. Paulo Fernando do Nascimento Martins (CPF 019.015.741-05), Agente de Contratação da prefeitura de Alta Floresta/MT, com fulcro no art. 43, inciso II da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa em face da irregularidade a eles imputada (seção III.2 do relatório):

Conduta/irregularidade: realização de concorrência na forma presencial sem justificativas suficientes que comprovassem a inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração Pública ao utilizar a forma eletrônica;

Norma infringida: Lei 14.133/2021, art. 17, § 2º;

IX. **Realizar audiência** da Sra. Tâmara Suellen Atanazio Tavares (CPF 049.481.971-57), Coordenadora de Acompanhamento de Parcerias da Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária, com fulcro no art. 43, inciso II da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa em face da irregularidade a ela imputada (seção III.2 do relatório):

Conduta/irregularidade: aceite de processo licitatório da prefeitura de Alta Floresta/MT, na qual houve concorrência na forma presencial sem justificativas suficientes que comprovassem a inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração Pública ao utilizar a forma eletrônica;

Normas infringidas: Lei 14.133/2021, art. 17, § 2º; Portaria Interministerial 424/2016, arts. 53 e 56; Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, art. 85, inciso V;

X. **Realizar audiência do Sr. Diego Pires de Souza (CPF 001.021.081-45), Coordenador-Geral de Administração e Finanças da Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Sustentável, Irrigação e Cooperativismo do Ministério da Agricultura e Pecuária, com fulcro no art. 43, inciso II da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa em face das irregularidades a ele imputadas (seção III.2 do relatório):**

Condutas/irregularidades: a) aceite de processo licitatório da prefeitura de Canarana/MT, mesmo a licitação tendo ocorrido em data anterior ao aceite do projeto básico de engenharia pelo Mapa e processo no qual houve pregão na forma presencial sem justificativas suficientes que comprovassem a inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração Pública ao utilizar a forma eletrônica; e b) aceite de processo licitatório da prefeitura de Querência/MT, mesmo a licitação tendo ocorrido em data anterior ao aceite do projeto básico de engenharia pelo Mapa;

Normas infringidas: Decreto 10.024/2019, art. 1º, §§ 3º e 4º; Portaria Interministerial 424/2016, art. 9º, § 8º, inciso II, arts. 53 e 56;

XI. **Realizar audiência do Sr. Éder Oliveira Santos e Silva (CPF 008.699.575-89), Coordenador-Geral de Parcerias Institucionais da Subsecretaria de Orçamento, Planejamento e Administração da Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária, com fulcro no art. 43, inciso II da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa em face da irregularidade a ele imputada (seção III.2 do relatório):**

Conduta/irregularidade: aceite da adesão, pela prefeitura de Gaúcha do Norte/MT, à ata de registro de preços da prefeitura de Canarana/MT homologada em data anterior ao início da vigência do convênio, sem que ficasse demonstrado que a adesão seria mais vantajosa para o conveniente, comparada com a realização de uma nova licitação;

Normas infringidas: Portaria Interministerial 424/2016, art. 9º, § 8º, inciso II, arts. 53 e 56; Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, art. 54, inciso I, alínea “b”;

Outras Propostas

XII. **Autorizar a AudAgroAmbiental a proceder ao monitoramento das determinações e recomendações que vierem a ser prolatadas neste processo;**

XIII. **Juntar as cópias do presente Acórdão, relatório e voto para que o relator deste processo e da Solicitação do Congresso Nacional (TC 037.457/2023-3), Ministro Walton Alencar Rodrigues, possa enviá-las à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 13, parágrafo único, da Resolução-TCU 215/2008, e em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 392/2024-TCU-Plenário.**

VOTO

Trata-se de auditoria instaurada por força do Acórdão 392/2024-TCU-Plenário, da minha relatoria, prolatado no âmbito da solicitação do Congresso Nacional (SCN), para que o Tribunal fiscalizasse os recursos destinados a projetos de adequação de estradas vicinais em Mato Grosso.

A SCN foi motivada pela relevância material das transferências voluntárias do Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) destinadas à adequação de estradas vicinais, particularmente no Estado do Mato Grosso.

Conforme dados do Transferegov.br, no período de 2019 a 2023, o valor pactuado das transferências voluntárias do Mapa alcançou R\$ 9,2 bilhões. Desse montante, R\$ 5,3 bilhões (58% do total) foram transferidos via contratos de repasse; R\$ 3,8 bilhões (41%), por convênios; e R\$ 93,2 milhões (1%) por outros instrumentos.

Conforme registrado no TC 037.457/2023-3, que deu origem ao presente processo, as transferências voluntárias do Mapa orientadas à adequação de estradas vicinais, no período de 2019-2021, alcançaram 28% do conjunto total dessas transferências. Já no exercício de 2022, o percentual foi de 37% do total de transferências voluntárias do Mapa.

Na composição da amostra das transferências voluntárias do Mapa, direcionadas à adequação de estradas vicinais no período de 2019 a 2023, foi adotado o critério de relevância material, tendo sido selecionados os sete contratos de repasse e os sete convênios de maior valor nesse período, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 - Amostra selecionada para a auditoria (sete convênios e sete contratos de repasse)

Número da Transferência Voluntária	Convênio ou Contrato de Repasse	Convenente	Início da Vigência	Valor do Repasse pelo Mapa
894353	Contrato de Repasse	Estado de Rondônia	27/12/2019	R\$ 42.975.000,00
921056	Contrato de Repasse	Secretaria de Infraestrutura de Minas Gerais	29/12/2021	R\$ 28.650.000,00
941696	Convênio	Município de Canarana/MT	20/7/2023	R\$ 26.336.362,31
941698	Convênio	Município de Matupá/MT	27/7/2023	R\$ 25.197.182,29
893535	Contrato de Repasse	Estado do Acre	31/12/2019	R\$ 23.269.268,41
941698	Convênio	Município de Campo Verde/MT	27/7/2023	R\$ 20.900.000,00
913200	Contrato de Repasse	Município de Boa Vista/RR	18/11/2021	R\$ 19.100.000,00
913202	Contrato de Repasse	Município de Mucajá/RR	28/10/2021	R\$ 19.100.000,00
908278	Contrato de Repasse	Secretaria de Infraestrutura de Minas Gerais	31/12/2020	R\$ 18.027.342,78
894703	Contrato de Repasse	Secretaria de Infraestrutura de Minas Gerais	19/2/2020	R\$ 17.190.000,00
941700	Convênio	Município de	20/7/2023	R\$ 17.096.154,94

		Querência/MT		
941695	Convênio	Município de Alta Floresta/MT	27/7/2023	R\$ 16.467.138,47
941706	Convênio	Município de Gaúcha do Norte/MT	27/7/2023	R\$ 13.335.058,81
941701	Convênio	Município de Planalto da Serra/MT	27/7/2023	R\$ 9.691.846,10

Fonte: Painel de Transferências Voluntárias do TCU, a partir de dados do sistema Transferegov.br

O volume de recursos fiscalizados atingiu o montante de R\$ 297,3 milhões, que vem a ser a quantia correspondente à soma dos valores das 14 transferências voluntárias selecionadas na amostra.

A equipe de auditoria identificou ter havido modificação na atuação do Mapa a partir de 2023, quando o Ministério passou a dar preferência aos convênios, em vez de contratos de repasse, como instrumento de transferência de recursos para adequação de estradas vicinais.

Em consequência dessa mudança, o Mapa assumiu novas atribuições de gestão na execução descentralizada do próprio orçamento, que, a rigor, não lhe eram costumeiras, porquanto todo o rito burocrático relativo ao objeto das transferências voluntárias estava sob a supervisão direta da Caixa Econômica Federal, desde a pactuação até a prestação de contas, já que o instrumento de transferência prevalecente até 2022 era o contrato de repasse.

De fato, no **quadriênio de 2019 a 2022**, foram pactuados pelo Mapa somente **10 convênios** destinados à adequação de estradas vicinais, ao passo que, em **2023**, esse número alcançou crescimento expressivo para alcançar **183 convênios**.

Em termos materiais, no quadriênio 2019-2022, somente **0,3%** dos recursos direcionados às estradas vicinais era efetuado por meio de convênios e esse percentual aumentou para **59,2%** no ano de 2023.

A adoção do convênio no lugar do contrato de repasse implica necessariamente renunciar à experiência adquirida ao longo dos anos pela Caixa na gestão desse tipo de transferência.

A partir da amostra selecionada, a fiscalização cuidou de avaliar os seguintes aspectos: a) estratégia e planejamento do Mapa em relação às transferências voluntárias; b) processo de acompanhamento da execução dos instrumentos de transferência de recursos; e c) conformidade da execução.

Com esse intuito, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: A execução descentralizada de despesas, por meio de transferências voluntárias, envolvendo a adequação de estradas vicinais, no âmbito do Mapa, pactuadas durante o período de 2019 a 2023, é compatível com a estratégia do ministério e os dispositivos técnicos de alocação de recursos?

Questão 2: A gestão dessas transferências voluntárias, nas fases de pactuação, acompanhamento/fiscalização e prestação de contas, observou as normas aplicáveis (Decreto 6.170/2007, Portaria Interministerial 424/2016, Decreto 11.531/2023, Portaria Conjunta 33/2023, Lei 8.666/93, Lei 14.133/21, Lei 9.452/97 e demais normativos)?

Questão 3: A gestão dessas transferências voluntárias, no âmbito do órgão convenente, seguiu as normas aplicáveis (Decreto 6.170/2007, Portaria Interministerial 424/2016, Decreto 11.531/2023, Portaria Conjunta 33/2023, Lei 8.666/93, Lei 14.133/21, Lei 9.452/97 e demais normativos)?

Com base nessas questões, foram realizados procedimentos de auditoria que resultaram em **cinco achados de auditoria**, resumidos a seguir.

Achado 1 - Ausência de institucionalização e estruturação da política pública de adequação de estradas vicinais. Em síntese, não há diagnóstico pertinente do objeto da política pública de adequação de estradas vicinais; são insuficientes os critérios de balizamento de beneficiários; não são observados indicadores de execução/monitoramento; ausência de balizamento para definir os impedimentos de ordem técnica; gastos de recursos públicos sem controle de eficiência, eficácia e efetividade, além de distribuição desproporcional dessas verbas entre as unidades da Federação.

Proposta: determinar ao Mapa, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, institucionalize a política pública de adequação de estradas vicinais, estruturando-a com o devido diagnóstico, critérios de balizamento de beneficiários e indicadores de execução/monitoramento, além de utilizá-la como referência para avaliação técnica da pertinência das emendas parlamentares impositivas individuais e de bancada direcionadas à adequação de estradas vicinais.

Achado 2 - Realização de licitações na forma presencial, sem justificativas adequadas e concessão de aceites de processos licitatórios sem a fundamentação devida. Em suma, verificou-se a preferência dos convenentes pelo modelo presencial aliada ao desconhecimento e/ou descumprimento da legislação aplicável, bem como a falta de controles adequados, o que levou à restrição do caráter competitivo dos certames, acarretando menores descontos e, por conseguinte, contratação mais onerosa para a Administração Pública.

Proposta: determinar ao Mapa, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, aprimore os controles existentes nos procedimentos de aceite de processos licitatórios; recomendar ao MGI, ao Ministério da Fazenda e à CGU, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, avaliem a possibilidade de revisão da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, com o intuito de estabelecer critérios objetivos para balizar o conceito de “vantajosidade” econômica; dar ciência das irregularidades aos municípios indicados e ao Mapa e, por fim, e promover a audiência dos responsáveis pelas ilegalidades encontradas.

Achado 3 - Indício de superfaturamento em obra executada no âmbito do convênio com a prefeitura de Canarana/MT. A equipe de auditoria identificou indícios de estimativa e medição de distância média de transporte (DMT) superiores às efetivamente executadas, levando a pagamentos em valores superiores ao devido, com possível superfaturamento calculado em R\$ 1.588.186,83 (database: out/2022) na estrada RM-01 em Canarana/MT. A irregularidade decorreu de falha do projeto básico de engenharia em identificar adequadamente as fontes de materiais mais próximas ao trecho da estrada vicinal a ser recuperada, bem como em razão da deficiência da fiscalização do convenente em verificar a origem dos materiais aplicados nas obras.

Proposta: determinar ao Mapa, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 120 dias, apure as irregularidades identificadas no convênio 941696 – município de Canarana/MT, relativo à medição de Distância Média de Transporte (DMT) maior do que a executada em campo no serviço de recomposição do revestimento primário da estrada vicinal RM-01 no município de Canarana/MT, sem prejuízo de, se for o caso, instaurar processo de tomada de contas especial para a reparação do dano ao erário e realizar outras providências cabíveis, bem como, ao final do prazo de 120 dias, informar este Tribunal das conclusões dos procedimentos.

Achado 4 - Projetos com caracterização indevida de serviços e com indisponibilidade de dados necessários para o acompanhamento e controle dos convênios. Em síntese, não há observância da legislação e de especificações técnicas na elaboração dos projetos básicos de engenharia pelos convenentes, tampouco controles nos procedimentos de avaliação dos projetos, o que permite que haja sobrepreços nos orçamentos e de superfaturamento nos pagamentos realizados às contratadas.

Proposta: determinar ao Mapa, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 120 dias, apure as irregularidades identificadas pela equipe de auditoria; determinar ao Mapa, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, crie procedimentos de verificação e aprovação dos projetos de engenharia específicos para execução de serviços de manutenção de estradas vicinais; e dar ciência ao Mapa e aos municípios acerca das irregularidades encontradas.

Achado 5 – Falhas de fiscalização pelo convenente e no acompanhamento pelo concedente em relação à execução dos objetos dos convênios, permitindo medição de serviços em desacordo com as especificações técnicas dos projetos e o ateste de serviços distintos dos efetivamente realizados, resultando em pagamentos a maior para o contratado.

Proposta: determinar ao Mapa, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, aprimore os controles do processo de acompanhamento dos convênios voltados para a adequação das estradas vicinais; dar ciência das falhas aos municípios envolvidos.

O encaminhamento proposto no relatório preliminar de fiscalização foi encaminhado ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), ao Ministério da Fazenda (MF), à Controladoria-Geral da União (CGU), às prefeituras municipais de Alta Floresta/MT, Campo Verde/MT, Canarana/MT, Gaúcha do Norte/MT, Matupá/MT, Planalto da Serra/MT e Querência/MT, facultando-lhes a apresentação de comentários.

Os gestores do Mapa, MGI e das prefeituras de Canarana/MT e Matupá/MT externaram seus comentários. Os demais órgãos (MF, CGU e prefeituras de Alta Floresta/MT, Campo Verde/MT, Gaúcha do Norte/MT, Planalto da Serra/MT e Querência/MT) não se pronunciaram.

O Mapa afirmou que se encontra em processo de aprimoramento do seu conjunto de procedimentos para acompanhar a execução dos convênios destinados à adequação de estradas vicinais. Ao final, manifesta-se de acordo com os encaminhamentos direcionados ao órgão.

O MGI, por sua vez, não apresentou óbices à proposta de que sejam definidos critérios objetivos para balizar o conceito de “vantajosidade” econômica contido na Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, mas argumenta que a referida portaria não se volta a regulamentar o processo licitatório, e sugere que a orientação seja expedida na forma de recomendação, o que foi acatado pela equipe de auditoria.

Os municípios de Canarana/MT e de Matupá/MT informaram que estão adotando as providências necessárias para sanar as pendências identificadas.

Feito o breve resumo dos achados da auditoria, **passo a decidir**.

Acolho, desde já, as conclusões da equipe de auditoria, incorporando o relatório às razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

No intervalo temporal de 2019 a 2023, os repasses do Mapa direcionados à adequação de estradas vicinais representaram 38,0% de todas as transferências voluntárias do ministério, alcançando o expressivo montante de R\$ 3,5 bilhões.

É lamentável, portanto, que esse vultoso montante de recursos seja gasto sem que haja, de fato, política institucionalizada, estruturada, com objetivos claros, com indicadores adequados, com elementos mínimos necessários à alocação dos parcos recursos públicos disponíveis.

Como exemplo de ausência de critérios de alocação de recursos, no período 2019-2022, os estados que receberam o maior valor de transferências voluntárias direcionadas às estradas vicinais foram Tocantins (em 2019) e Minas Gerais (em 2020, 2021 e 2022), com participações, respectivamente, de 16,0%, 19,9%, 19,5% e 15,7% do total. Em 2023, porém, destinou-se ao Mato

Grosso expressivos R\$ 147,3 milhões, ou seja, quase a metade (especificamente 47,4%) de todas as transferências voluntárias com essa finalidade.

O mais impactante em relação a esse achado é que nenhuma das justificativas apresentadas pelo Ministério para essa distorção consta nos documentos que, na definição do Mapa, nortearam a ação do Ministério na execução dessas transferências: a Portaria MAPA 555/2023 e a Nota Técnica 34/2023/COPI/CGAF-SDI/SDI/MAPA. Ao contrário, **caso fossem seguidos os parâmetros constantes desses normativos, Mato Grosso não estaria entre os estados preferenciais para receber recursos orçamentários voltados à adequação de estradas vicinais.**

Caso o Mapa possuísse uma política pública de “Adequação de Estradas Vicinais” institucionalizada e estruturada com diagnóstico, critérios de balizamento de beneficiários e indicadores de execução/monitoramento, o Ministério teria melhores condições de avaliar e executar a política pública, conforme exige o §16 do art. 37 da Constituição Federal.

Note-se que o Mapa reconheceu que não dispõe de ferramentas para realizar diagnóstico adequado do objeto da política pública em questão (estradas vicinais).

No Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, de 2020, consta que é na etapa do diagnóstico que deve ser verificado se os problemas públicos a serem tratados pela política pública estão identificados e caracterizados de forma clara e objetiva, pois esse deve ser o primeiro passo na definição de toda política pública, conforme a publicação “Política Pública em Dez Passos”, do TCU, de 2021.

Como bem apontado pela equipe de auditoria, no relatório e voto que subsidiaram o Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Vital do Rêgo, ressaltou-se que, sem conhecimento apropriado do problema, não há como avaliar se a política pública implementada é relevante ou se sequer faz sentido.

Não é possível dizer se a melhora proporcionada pelos gastos é preferível à alternativa de não intervir ou se estão sendo beneficiados os municípios que efetivamente mais necessitam do suporte da União. Não há nem mesmo como estabelecer objetivos a serem atingidos ou indicadores de como deve ser medido o sucesso da política no atingimento dos seus objetivos.

A ausência de medidas voltadas a estruturar e institucionalizar a política pública de adequação de estradas vicinais permite o emprego de recursos públicos sem controle de eficiência, eficácia e efetividade, além de abrir brechas para distribuição desproporcional entre as unidades da Federação das transferências voluntárias do Mapa destinadas às estradas vicinais.

Não por outra razão o STF, ao apreciar a Medida Cautelar na ADI 7.697/DF, referendou decisão monocrática do Relator, E. Ministro Flávio Dino, que assentou **não ser compatível com a Constituição Federal** a execução de emendas ao orçamento que não obedecam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, bem como impôs, ao Poder Executivo, **o dever de aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares – como estas que embasam as transferências aqui examinadas – estão aptas à execução.**

Vale lembrar que art. 10 da Lei Complementar 210/2024 estabeleceu as hipóteses de impedimentos de ordem técnica para execução de emendas parlamentares, aí incluídas a incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação (inciso VII), a incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou ente executor (inciso VIII), e a **incompatibilidade das despesas com a política pública setorial e com os critérios técnicos que a consubstanciam** (inciso XXII).

Assim, acolho a proposta de que seja determinado ao Mapa que institucionalize a política pública de adequação de estradas vicinais, estruturando-a com o devido diagnóstico, critérios de balizamento de beneficiários e indicadores de execução/monitoramento, além de utilizá-la como

referência para avaliação técnica da pertinência das emendas parlamentares impositivas individuais e de bancada direcionadas a essa finalidade, tal como exigido pelo art. 10 da Lei Complementar 210/2024.

Causa espécie que semelhante programa estivesse em amplo funcionamento sem o adequado planejamento da política pública. Apenas para verificar a dimensão do programa gerenciado pelo Mapa, busquei comparar sua atuação com o desempenho do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit.

Consoante o Relatório de Gestão de 2024 do Dnit, aquela autarquia construiu, em 2024, 124,76 km de novas estradas por meio de implantação e pavimentação, além de 139,05 km de adequação e 99,18 km de duplicação com restauração da pista existente, totalizando 362,99 km de obras rodoviárias realizadas.

Não constou do escopo desta auditoria o levantamento da extensão das obras realizadas com recursos do Mapa, mas, para fins de comparação, a Portaria Mapa 777/225, editada após a conclusão dos trabalhos da equipe, estabeleceu como metas para o programa a abertura de 10.000 km por ano de estradas rurais por ano, e a extensão de 3.000 km de estradas rurais por trimestre, ou seja, 13.000 km ao ano.

Verifica-se, assim, que o maior financiador e construtor de estradas no Brasil não é o Dnit, mas o Mapa, que constrói quase 10 vezes mais estradas que a autarquia federal especializada.

Imprescindível, assim, o rigor no planejamento e na execução dessa política pública.

Quanto ao Achado nº 2, causa espanto a resistência de determinados municípios à utilização do pregão eletrônico, em detrimento do pregão presencial, contrariando a imposição legal.

Este Tribunal já considerou inadmissível, para as administrações municipais, a mera alegação de carência ou não capacitação de recursos humanos ou indisponibilidade de meios tecnológicos como justificativa para a realização de pregão na modalidade presencial.

Também não prosperam as alegações de que o objeto do convênio não seria um serviço comum, demandando, então, um pregão que não o eletrônico, ou de que o pregão presencial garantiria a isonomia e, portanto, não criaria barreiras à ampla concorrência.

Basta ver que em convênios pactuados em período similar e no mesmo estado pregões eletrônicos são muito mais concorridos e permitem a contratação desses serviços – comuns, diga-se de passagem – com muito maior economia.

Acolho as propostas em relação a esse achado, salvo em relação à realização, neste processo, das audiências dos gestores dos municípios de Canarana/MT (Fabio Marcos Pereira Faria e Eliane de Oliveira Felten) e Alta Floresta/MT (Valdemar Gamba e Paulo Fernando do Nascimento Martins), bem como do MAPA (Tâmara Suellen Atanazio Tavares, Diego Pires de Souza e Éder Oliveira Santos e Silva).

Isso porque promover as audiências no âmbito deste relatório de auditoria seria contraproducente por duas razões: primeiro, porque a auditoria já se encontra pronta para o julgamento de mérito; segundo, porque realização de audiências de diversos responsáveis apenas tumultuaria o andamento deste processo, impedindo o julgamento de mérito desde já.

Assim, as audiências propostas devem ser realizadas em processos apartados, um para cada município, o que permitirá maior racionalidade processual.

Quanto aos demais achados, referentes a indícios de superfaturamento, falhas de fiscalização e de acompanhamento, bem como as falhas dos projetos na caracterização dos serviços a serem executados, acolho as propostas tal como formuladas.



Ante o expsto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de setembro de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.045/2025-GABPRES

Processo: 006.599/2024-9

Órgão/entidade: SF - Secretaria Legislativa do Congresso Nacional - SLCN

Destinatário: PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 07/10/2025

(Assinado eletronicamente)

MONICA DE SOUZA DAMASCENO MARTINS

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.