

Aviso nº 1117 - GP/TCU

Brasília, 28 de outubro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento cópia do Acórdão nº 2451/2025-TCU, proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão de 22/10/2025, ao apreciar o processo TC-022.291/2024-5, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

Encaminho-lhe também informações atualizadas sobre as obras fiscalizadas no âmbito do Fiscobras 2025, constantes da peça 20 (Anexo B), nos termos do item 9.1 da mencionada decisão.

O referido processo trata de consolidação dos resultados das fiscalizações de obras, ações e políticas públicas de infraestrutura realizadas no âmbito do Fiscobras 2025 (29ª edição), em cumprimento ao art. 142, inciso II, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025).

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

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

Vital do Rêgo  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Senador EFRAIM FILHO  
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional  
Brasília – DF

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 022.291/2024-5

Natureza: Administrativo

Unidade: Tribunal de Contas da União

Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização do Congresso Nacional

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. FISCOBRAS 2025. CONSOLIDAÇÃO DO 29º PLANO ANUAL DE FISCALIZAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA FINANCIADOS COM RECURSOS FEDERAIS. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS AO CONGRESSO NACIONAL, NOS TERMOS DO ART. 142 DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DE 2025 (LEI 15.080/2024). ENVIO DE INFORMAÇÕES À PRESIDÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL E À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO. ORIENTAÇÕES ÀS UNIDADES TÉCNICAS PARA APRIMORAMENTO DAS PRÓXIMAS EDIÇÕES DO PROGRAMA. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Este processo trata da consolidação do 29º Plano Anual de Fiscalizações deste Tribunal, relativas a investimentos em obras públicas, denominado Fiscobras 2025.

2. A seguir, transcrevo, com ajustes de forma, o Relatório Consolidador (peça 20) elaborado em conjunto pela Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra) e pela Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia):

“

### I. INTRODUÇÃO

*Trata-se do relatório consolidador do 29º Fiscobras, FISCOBRAS 2025, conforme previsto na Resolução-TCU 280/2016, com vistas a atender o disposto no art. 142, inciso II, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), bem como sistematizar informações de diversos trabalhos do TCU sobre infraestrutura no respectivo período (setembro/2024 a agosto/2025):*

*‘Art. 142. Para fins do disposto no inciso V do § 1º do art. 59 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e no § 2º do art. 9º desta Lei, o Tribunal de Contas da União encaminhará:*

*(...)*

*II - à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, até cinquenta e cinco dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária, a relação atualizada de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos nos quais sejam identificados **indícios de irregularidades graves**, classificados na forma prevista nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 140, e a relação daqueles que, embora tenham tido recomendação de paralisação da equipe de auditoria, não tenham sido objeto de decisão no prazo previsto no § 9º do art. 140, acompanhadas de cópias, em meio eletrônico, das decisões monocráticas e colegiadas, dos relatórios e votos que as fundamentarem e dos relatórios de auditoria nos quais os indícios foram apontados.’ (grifo acrescido)*

2. Cabe registrar que o PLDO 2026 se encontra em tramitação no Congresso Nacional. Considerando que o capítulo do referido projeto que trata da fiscalização de obras e serviços com indícios de irregularidades graves se manteve inalterado em sua essência, o presente relatório consolidado foi elaborado com fundamento na LDO 2025.

3. O presente Relatório Consolidado do Fiscobras 2025 está estruturado em sete capítulos:

*I – INTRODUÇÃO*

*II – VISÃO GERAL DAS OBRAS PÚBLICAS NA LOA 2025 E NO PLOA 2026*

*III – FISCALIZAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS EM CUMPRIMENTO À LDO*

*IV – OUTROS PROCESSOS E TEMÁTICAS RELEVANTES DE INFRAESTRUTURA*

*V – CONTROLES DIGITAIS E INOVADORES*

*VI – CONCLUSÃO*

*VII – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO*

4. Para a realização do Fiscobras, o Tribunal de Contas da União (TCU) conta com a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), cuja atual estrutura foi aprovada por meio das Resoluções-TCU 347 e 348 no dia 13 de dezembro de 2022.

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

26. Compete à SecexInfra além das competências previstas no art. 11 desta Portaria:

*I - propor, anualmente, em coordenação com a SecexEnergia, a adoção de critérios de materialidade, relevância e risco para a seleção das fiscalizações de obras realizadas pelo TCU (Fiscobras);*

*II - manter, com a colaboração da SecexEnergia, as bases de dados relacionadas ao inciso anterior;*

*III - subsidiar comunicações ao Congresso Nacional e aos Ministros de Estado com as informações dos novos achados referentes a indícios de irregularidade grave que recomendem a paralisação total ou parcial de empreendimento fiscalizado pelas suas unidades de auditoria especializada, conforme previsto pelas leis de diretrizes orçamentárias; e*

*IV - consolidar, em coordenação com a SecexEnergia, os dados referentes às fiscalizações de obras públicas desenvolvidas pelo TCU que serão encaminhados anualmente ao Congresso Nacional.'*

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

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

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

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

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

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

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

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

Participação Cidadã

8. O Tribunal de Contas da União (TCU) criou o Portal de Participação Cidadã como parte de sua missão de aproximar o controle externo da sociedade brasileira. Esta iniciativa está alinhada às três diretrizes estratégicas da gestão 2025-2026, sob a presidência do Ministro Vital do Rêgo: Cidadão no Foco; Participação Cidadã; e Diálogo Institucional.

9. Em 2025, o TCU realizou sua primeira consulta pública através do Portal Cidadão (<https://cidadao.tcu.gov.br/>), com o objetivo de identificar as prioridades da sociedade para atuação do tribunal.

10. Dos cinco problemas mais votados pelos cidadãos, três se relacionam direta ou indiretamente com o Fiscobras, e são objeto de ações de controle pelo Tribunal:

1) **Rodovias federais em mau estado** - Estradas deterioradas que aumentam riscos e custos.

2) **Mudanças climáticas** - Despreparo do Brasil para enfrentar eventos climáticos extremos;

3) **Obras de saúde paradas** - Hospitais e postos inacabados que prejudicam o atendimento à população.

11. Sobre as **rodovias federais em mau estado**, o TCU desenvolveu, no âmbito da fiscalização na BR-230/PB (TC 008.440/2025-5, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues), um projeto-piloto de aproximação com representantes da sociedade civil, tendo como apoio o Canal Ôxente Paraíba (<https://www.youtube.com/c/CanalOxenteParaiba>), que realiza cobertura independente das obras dessa rodovia. A iniciativa buscou promover o diálogo entre o TCU, o Dnit e os cidadãos diretamente impactados pelo empreendimento, com o objetivo de ampliar a compreensão sobre o papel institucional de cada ator envolvido, fortalecer o controle social e contribuir para a melhoria da qualidade das informações públicas. Ao final, a avaliação dos resultados alcançados foi positiva, gerando benefícios para todos os envolvidos – Tribunal de Contas da União, Dnit e cidadãos.

12. Em relação às **mudanças climáticas** e o despreparo do Brasil para enfrentar eventos climáticos extremos, cabe mencionar a auditoria operacional realizada pelo TCU sobre as ações de prevenção e de mitigação a desastres no âmbito da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC (TC 008.979/2024-3, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues). Na consulta pública supramencionada, as manifestações recebidas pelos cidadãos vieram a corroborar a pertinência e a oportunidade desta fiscalização, cujos achados e propostas vão ao encontro de muitos dos anseios relatados, conforme exposto no item IV.5 deste relatório.

13. Por fim, no que tange às **obras de saúde paradas**, encontra-se em execução auditoria com o objetivo de verificar os principais fatores de risco que podem comprometer o início da operação das Unidades Básicas de Saúde (UBS) reativadas no âmbito do Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia da Saúde (TC 017.990/2025-4, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus).

## II. VISÃO GERAL DAS OBRAS PÚBLICAS NA LOA 2025 E NO PLOA 2026

14. Com base em metodologia própria de marcação de ações relacionadas a obras públicas, conforme descrito no Apêndice C, no autógrafo da **Lei Orçamentária Anual de 2025** foi identificada uma **dotação total de R\$ 184,9 bilhões para ações relacionadas com obras ou serviços de engenharia**. Utilizando-se a mesma metodologia para os dados do **Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026**, extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), chegou-se a uma **dotação total de R\$ 208,1 bilhões** para ações relacionadas com obras ou serviços de engenharia, o que representa um **aumento de aproximadamente 12,6% em relação à LOA 2025**. Contudo, os valores apresentados no PLOA ainda não contemplam emendas parlamentares ao orçamento, diferente dos valores apresentados no autógrafo da LOA 2025.

15. Segmentando os valores das dotações relacionadas a obras por esfera orçamentária, verificou-se que, no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da LOA 2025, foram autorizadas dotações no valor total de R\$ 41,3 bilhões para programas de trabalho relacionados a obras, o que representou 22,4% do valor total de dotações orçamentárias para obras.

16. Por sua vez, no PLOA de 2026, a previsão de autorização é de R\$ 33 bilhões para programas de trabalho relacionados a obras, o que poderá representar 15,8% do valor total de dotações orçamentárias para obras no ano de 2026.

17. Na esfera do Orçamento de Investimento das Estatais, identificou-se que a dotação total relacionada a obras em 2025 foi de R\$ 143,6 bilhões (77,6% do orçamento total para obras). No PLOA 2026 há previsão de aumento do Orçamento de Investimentos das Estatais para R\$ 175,2 bilhões. Esse aumento nominal eleva o peso relativo da esfera no total das autorizações, passando a corresponder a 84,2% do orçamento total para obras.

A Tabela 1 mostra um comparativo das dotações para obras, por esfera do orçamento, entre a LOA 2025 e o PLOA 2026.

Tabela 1 - Dotações relacionadas a obras

Fiscal	31.371.318.194,00	25.199.916.453,00	16,97%	12,11%
Seguridade Social	9.952.457.633,00	7.766.072.033,00	5,38%	3,73%
Investimento das Estatais	143.566.215.981,00	175.166.689.002,00	77,65%	84,16%

Fonte: elaboração própria com dados do autógrafo da LOA 2025 e PLOA 2026

18. Em relação ao orçamento de investimentos de estatais, que representou mais de 75% de todo o orçamento com infraestrutura no ano de 2025, cabe registrar que se trata de autorização legislativa de investimentos a serem realizados diretamente por meio das empresas estatais federais, sendo composto, basicamente, por grandes empreendimentos nos mercados de petróleo, gás e do setor elétrico.

19. Nas leis orçamentárias federais, a infraestrutura logística e urbana tem grande peso no orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS), sendo estas esferas orçamentárias responsáveis por destinar recursos a obras e serviços de engenharia para a maioria das obras de construção e manutenção de infraestrutura logística, urbana e hídrica. Apesar disso, esse orçamento (OFSS) contou apenas com R\$ 41,3 bilhões do orçamento federal em 2025, o que correspondeu a 0,32% do PIB projetado para o ano, com base nos parâmetros macroeconômicos apresentados pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda em setembro de 2025 (Figura 1). ([https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/conjuntura-economica/panorama-macroeconomico/2025/panmacro\\_spe\\_slides\\_setembro2025.pdf](https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/conjuntura-economica/panorama-macroeconomico/2025/panmacro_spe_slides_setembro2025.pdf)).

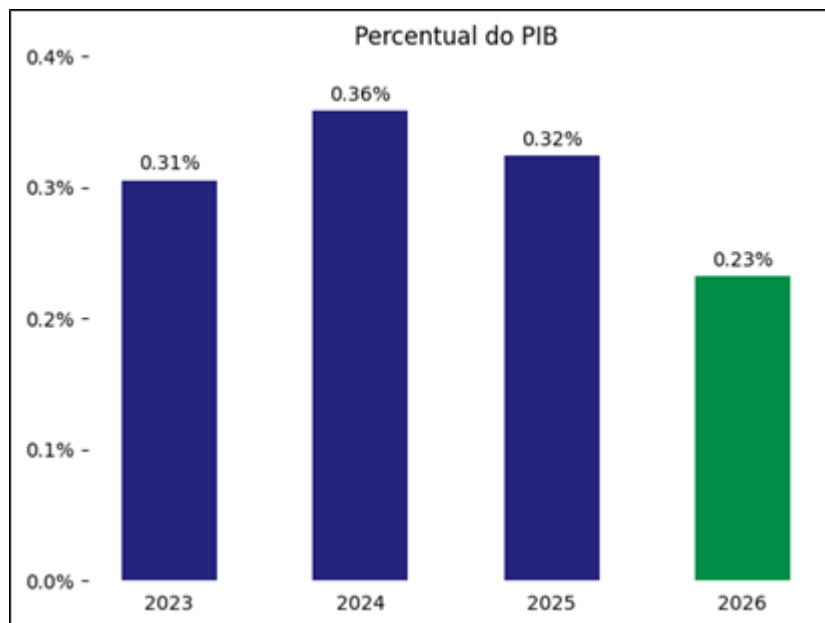
Figura 1 - Parâmetros Macroeconômicos - Produto Interno Bruto

Parâmetros Macroeconômicos					
Período	Produto Interno Bruto				
	Nominal		Real		Deflator
	Milhões de Reais	Var. %	Var. %	Var. Per Capita %	Var. %
2019	7.389.131	5,50	1,22	0,60	4,22
2020	7.609.597	2,98	-3,28	-3,90	6,47
2021	9.012.142	18,43	4,76	4,30	13,05
2022	10.079.677	11,85	3,02	2,60	8,57
2023	10.943.345	8,57	3,24	2,80	5,16
2024	11.744.710	7,32	3,40	3,00	3,80
2025	12.745.520	8,52	2,34	1,71	6,04
2026	13.676.243	7,30	2,44	1,85	4,74
2027	14.723.449	7,66	2,56	1,99	4,97
2028	15.801.737	7,32	2,56	2,02	4,64
2029	16.953.382	7,29	2,59	2,08	4,58

Fonte: SPE/ME. Grade de Parâmetros Macroeconômicos, de setembro/2025.

20. Comparando-se a representatividade dos valores orçamentários de obras e serviços de engenharia nos orçamentos fiscal e de seguridade social para os exercícios de 2023, 2024 e 2025 em relação aos respectivos PIBs, nota-se uma pequena flutuação percentual que, em média, representou apenas 0,33% do PIB. Considerando a projeção do PIB para 2026, previsto no informativo do PLOA 2026 de setembro de 2025 e disponibilizado no site da Câmara Federal (<https://www.congressonacional.leg.br/web/orcamento>), a relação é de 0,23%, conforme Gráfico 1 a seguir.

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



Fonte: elaboração própria (dados das LOAs, PLOA 2026 e SPE/ME)

A Tabela 2 elenca as cinco maiores funções, considerando apenas as dotações destinadas a obras públicas do orçamento fiscal e da seguridade social, e compara a LOA 2025 com o PLOA 2026.

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

Transporte	13.357.768.359,00	12.785.158.171,00
Saúde	9.807.935.399,00	7.766.072.033,00
Educação	6.473.759.769,00	4.290.937.271,00
Urbanismo	2.454.365.560,00	1.192.750.289,00
Gestão Ambiental	1.503.953.454,00	1.465.663.490,00

Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2025 e PLOA 2026

21. Da tabela acima, constata-se que o setor de transportes recebeu grande parte dos recursos tanto na LOA 2025 quanto no PLOA 2026, seguido pelas funções Saúde e Educação.

22. Examinando o orçamento de 2025 e a partir da identificação dos programas finalísticos e dos programas de gestão, definidos pela lei do Plano Plurianual (Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024), verificou-se que as dotações relacionadas a programas finalísticos representaram 96,3% do valor total de dotações relacionadas a obras no orçamento Fiscal e da Seguridade Social.



23. Realizando a mesma análise para o PLOA 2026, verificou-se que as dotações relacionadas a programas finalísticos representaram 97% do valor total de dotações relacionadas a obras no orçamento Fiscal e da Seguridade Social, conforme demonstra a Tabela 3.

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

Programas finalísticos	39.782.111.169,00	31.962.149.638,00	96,3%	97,0%
Programas de gestão	1.117.701.507,00	908.619.748,00	2,7%	2,8%

Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2025 e PLOA 2026.

24. No âmbito dos programas finalísticos, verificou-se que os programas “Transporte Rodoviário”, “Atenção Especializada à Saúde”, “Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade”, “Mobilidade Urbana” e “Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para Sempre” tiveram os maiores valores autorizados em 2025, conforme a Tabela 4.

Tabela 4 - Dotações de obras por programas finalísticos - Orçamento Fiscal e de Seguridade Social (LOA 2025)

Transporte Rodoviário	11.405.984.657,00
Atenção Especializada à Saúde	8.774.190.719,00
Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade	3.757.660.701,00
Mobilidade Urbana	2.223.698.325,00
Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para Sempre	1.558.836.783,00

Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2025

25. Já nos programas finalísticos do PLOA 2026, verificou-se que os programas “Transporte Rodoviário”, “Atenção Especializada à Saúde”, “Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade”, “Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para Sempre” e “Saneamento Básico” foram os programas com maiores valores previstos, conforme a Tabela 5.

Tabela 5 - Dotações de obras por programas finalísticos - Orçamento Fiscal e de Seguridade Social (PLOA 2026)

Transporte Rodoviário	11.239.080.178,00
Atenção Especializada à Saúde	6.827.948.334,00
Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade	2.560.409.960,00

Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para Sempre	1.344.615.935,00
Saneamento Básico	1.163.190.464,00

Fonte: elaboração própria com dados da PLOA 2026

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

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

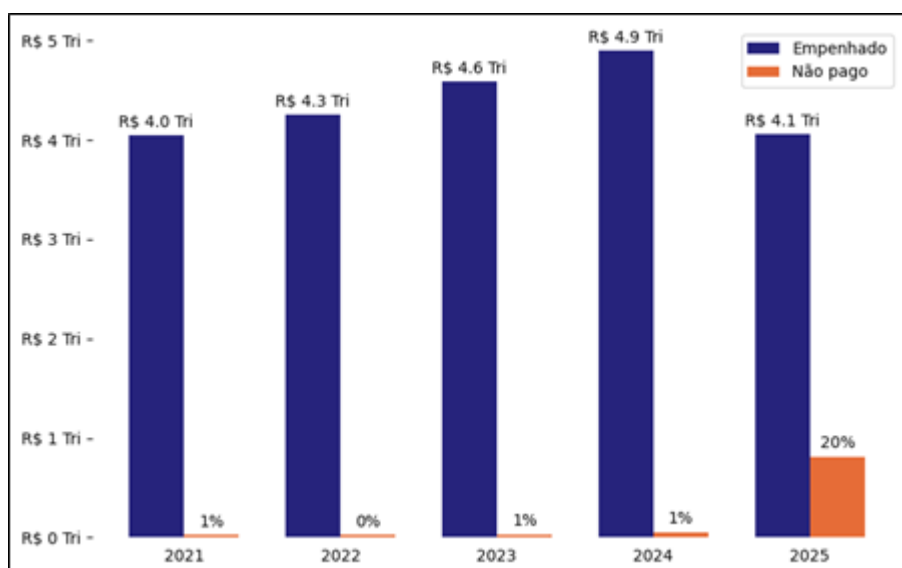
Tabela 6 - Dotações relacionadas a obras por programas de gestão

Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo	693.795.814,00	554.866.788,00
Programa de Gestão e Manutenção do Poder Judiciário	329.367.283,00	296.956.804,00
Programa de Gestão e Manutenção do Poder Legislativo	60.544.410,00	21.000.000,00
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério Público	33.994.000,00	35.796.156,00

Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2025 e PLOA 2026

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

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



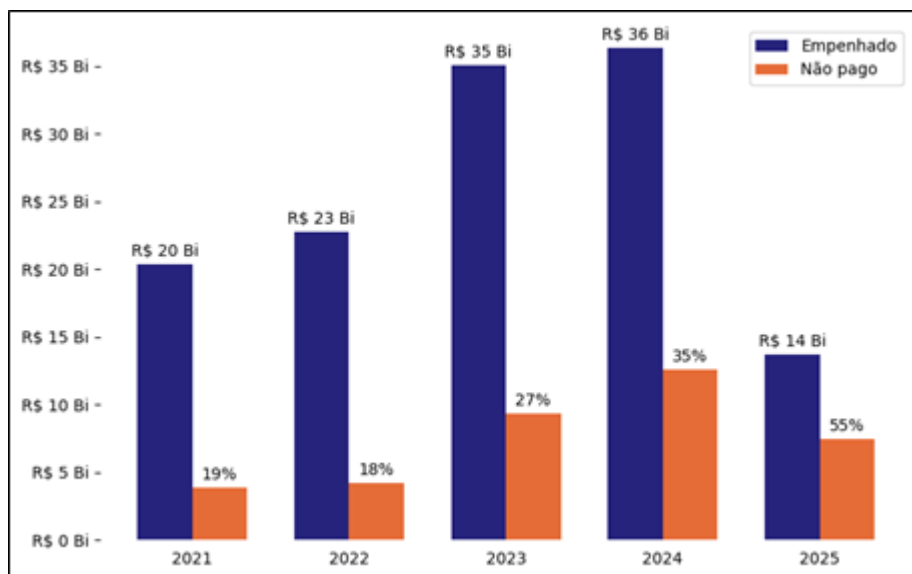
Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 11/8/2025.



29. O Gráfico 2 ilustra, por ano, quanto do montante empenhado (em azul) ainda não foi pago (em laranja), representado percentualmente. Dentro do que ainda não foi pago, podem existir empenhos já cancelados e que, portanto, não serão pagos. Pelo funcionamento do orçamento, é possível que valores empenhados em anos anteriores sejam pagos em anos seguintes, através dos restos a pagar. Como exemplo, dos 4,6 trilhões de reais empenhados em 2023, 1% ainda não havia sido pago até a data de atualização do gráfico.

30. Para as despesas no geral do OFSS, a parcela pendente de pagamento permaneceu praticamente constante, em torno de 1% do montante empenhado. No exercício de 2025, como o ano ainda está em curso, é normal que o percentual ainda não pago seja maior.

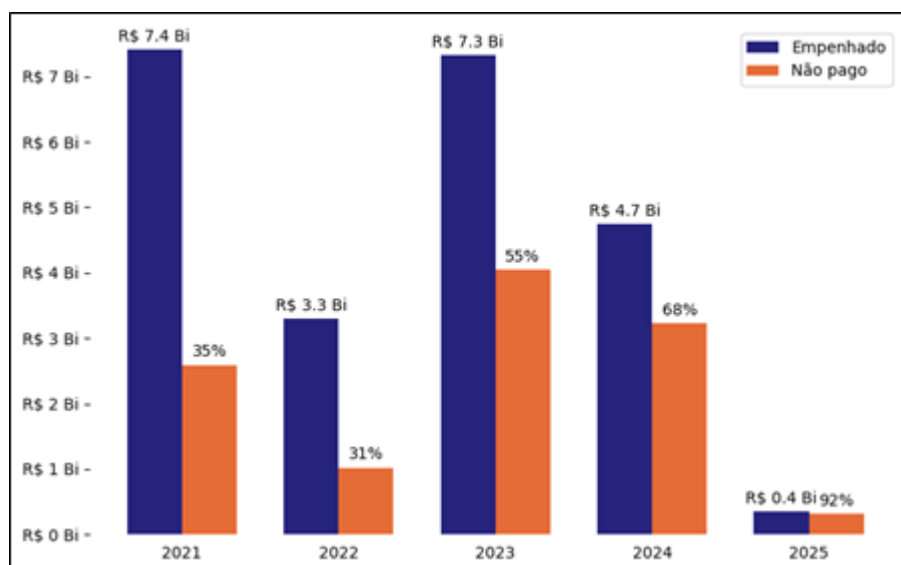
Gráfico 3 - Execução de despesas com obras públicas ou serviços de engenharia



Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 11/08/2025.

31. Ao retratar as despesas com obras públicas ou serviços de engenharia, a situação se altera, o percentual de valores ainda não pagos variou de 18% em 2022 a 35% em 2024. No exercício de 2025, apesar de ser um ano em curso, a proporção pendente de pagamento é significativamente maior, sendo 55% para as despesas com obras públicas (Gráfico 3), contra os 20% para as despesas gerais (Gráfico 2).

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



Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 11/08/2025.

32. Para as despesas com obras públicas ou serviços de engenharia oriundas de emendas parlamentares, a proporção dos valores ainda não pagos variou de 31% em 2022 a 68% em 2024. No exercício de 2025, ano em curso, a proporção ainda não paga representa 92% do que foi empenhado, conforme ilustrado no Gráfico 4.

#### *Emendas Parlamentares para obras ou serviços de engenharia*

33. A Constituição Federal previu, em seu art. 166, que o projeto de lei relativo ao orçamento anual será apreciado pelas duas Casas do Congresso Nacional, podendo ser apresentadas e aprovadas emendas, desde que atendidas algumas condições, como compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, além da indicação dos recursos necessários (provenientes de anulação de despesa).

34. Por sua vez, a Lei Complementar N° 210/2024 disciplina a proposição e a execução das emendas parlamentares à despesa, no âmbito da lei orçamentária anual da União. Seu regramento é imperativo para as leis orçamentárias previstas na Constituição Federal, bem como para a interpretação e a aplicação dos demais instrumentos normativos sobre a temática.

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

36. A obrigatoriedade de execução das **emendas individuais** (RP 6) foi aprovada em 2015 (EC N° 86/2015) e o percentual limite foi majorado em 2022 (EC N° 126/2022) de 1,2% para 2% da receita corrente líquida do exercício anterior, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. As emendas individuais impositivas poderão alocar recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, através de transferência com finalidade definida e/ou de transferência especial (CF, art. 166-A).

37. As **transferências com finalidade definida** serão vinculadas à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicadas nas áreas de competência constitucional da União (CF, art. 166-A, II, e § 4º). Já as **transferências especiais**, conhecidas popularmente como “emendas pix”, serão repassadas diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere, pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira e serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado (CF, art. 166-A, I, e § 2º).

38. A transparência e a rastreabilidade das **transferências especiais** vêm sendo discutidas no STF no âmbito da ADPF 854 e das ADIs 7688, 7695, 7697. Inclusive, para atender à determinação do STF, foi elaborada a Nota Conjunta TCU/AGU/CGU/MGI n° 1/2025, com “proposta de modelo de análise dos relatórios de gestão referentes ao período de 2020 a 2024, registrados na Plataforma Transferegov.br e vinculados à execução de recursos provenientes de transferências especiais, a ser conduzida pelos órgãos setoriais do Poder Executivo federal, com o apoio dos órgãos de controle.”

39. Além disso, a LC 210/2024 também prevê regras para ampliar a transparência e a rastreabilidade das **transferências especiais**. O autor da emenda deverá informar o objeto e o valor da transferência no momento da indicação do ente beneficiado, com destinação preferencial para obras inacabadas de sua autoria. O beneficiário deverá indicar no sistema Transferegov.br a agência bancária e a conta-corrente específica em que serão depositados os recursos, para que seja realizado o depósito e possibilitada a movimentação do conjunto dos recursos.

40. Em 2019 (EC N° 100/2019), a garantia de execução orçamentária passou a ser aplicada também às **emendas de bancada estadual** (RP 7), no montante de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. As programações de investimentos já iniciados ou com duração maior do que um exercício deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento (CF, art. 166 §§ 12 e 20). Essas emendas só poderão destinar recursos a projetos e ações estruturantes para a unidade da Federação representada pela bancada (LC 210/2024, art. 2º, caput).

41. As **emendas de comissões** (RP 8) permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional somente poderão ser apresentadas para ações orçamentárias de interesse nacional ou

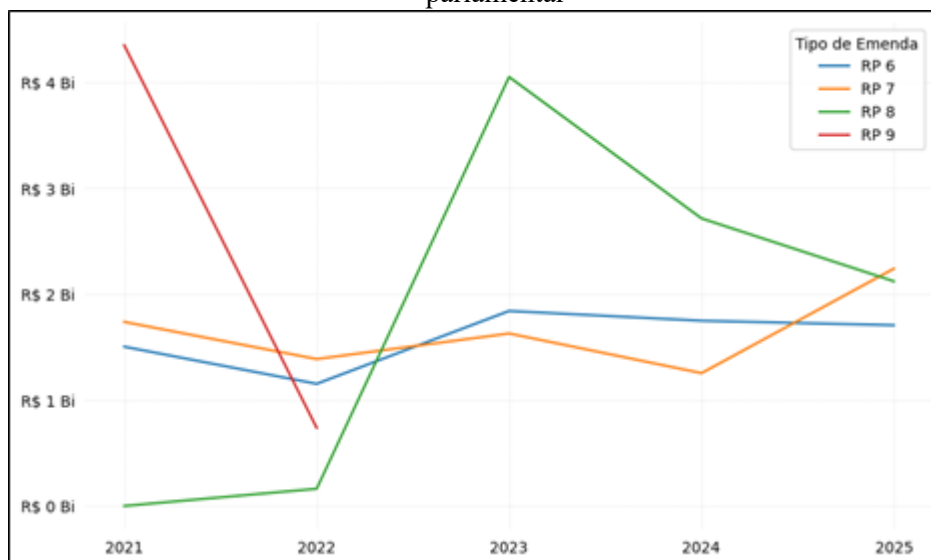
regional, devendo identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar ações orçamentárias distintas. No mínimo 50% deverão ser destinados para ações e serviços públicos de saúde (LC 210/2024, art. 4º).

42. As **emendas de relator-geral (RP 9)** estão previstas no art. 53, IV, da Resolução Nº 1, de 2006-CN, que permitia emendas para inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto. No final de 2022, o STF declarou “incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União” (ADPF nº 851).

43. A LC 210/2024, art. 11, estabelece limite de crescimento das emendas parlamentares aos projetos de lei orçamentária anual, compreendendo todas as emendas parlamentares em despesas primárias. Para efeito do limite, as emendas em despesas discricionárias serão discriminadas com identificadores próprios, vedada a realização de emendas em despesas discricionárias do Poder Executivo.

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

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



Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 11/08/2025.

45. Inicialmente, a contribuição mais significativa para obras ou serviços de engenharia vinha das emendas de Relator-Geral (RP 9). Com a decisão do STF em 2022, as emendas de relator-geral perderam predominância no orçamento, mas houve crescimento das emendas de comissão permanente (RP 8). Atualmente, as emendas individuais (RP 6), as de bancada estadual (RP 7) e as de comissão permanente estão situadas em patamar semelhante, no que diz respeito a obras e serviços de engenharia.

46. A partir da Tabela 7 abaixo, referente à LOA 2025, verifica-se que, embora o orçamento de investimento das estatais contenha a maior parte das dotações destinadas a obras e serviços de engenharia, esses recursos não são provenientes de emendas parlamentares. Os orçamentos fiscal e da seguridade social possuem contribuição mais expressiva das emendas, com percentuais de 14,20% e 17,04%, respectivamente. Por esse motivo, este subcapítulo dará enfoque no orçamento fiscal e da seguridade social.

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

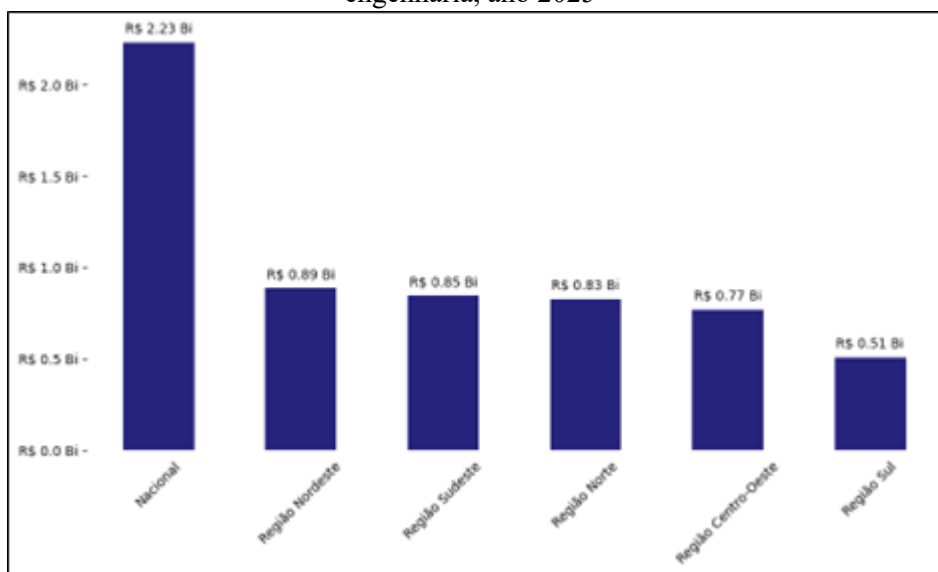
Fiscal	31.371	4.453	14,20%
--------	--------	-------	--------

Seguridade Social	9.952	1.696	17,04%
Investimento das Estatais	143.566	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>184.890</b>	<b>6.149</b>	<b>3,33%</b>

Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2025.

47. A partir de agora, serão analisados gráficos referentes a dotações oriundas de emendas parlamentares destinadas a obras e serviços de engenharia, para o exercício de 2025, visando entender o contexto geral.

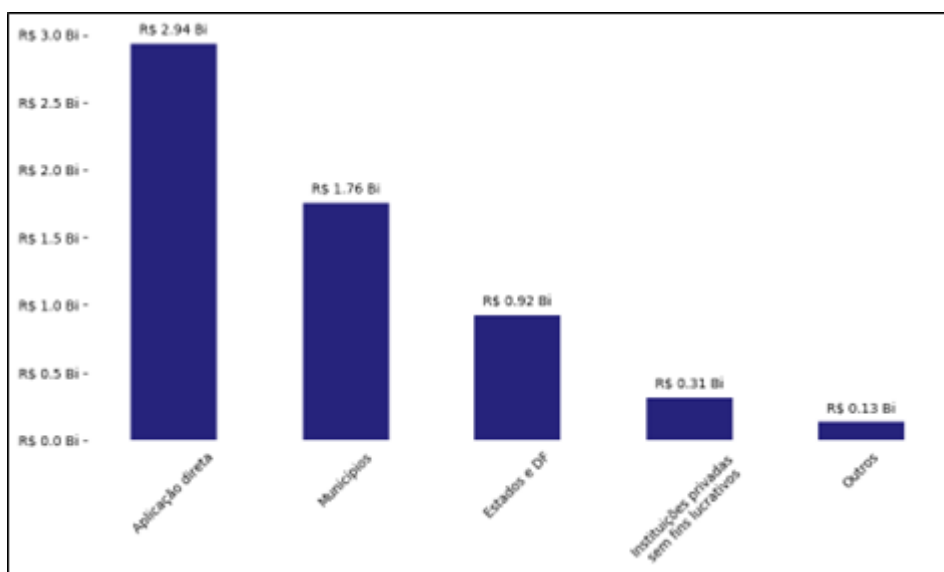
Gráfico 6 - Previsão orçamentária de emendas parlamentares por região, para obras ou serviços de engenharia, ano 2025



Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 11/08/2025.

48. A maior parte das emendas, para obras ou serviços de engenharia, possui abrangência nacional, representando R\$ 2,23 bilhões, mostrado no Gráfico 6. Em segundo lugar está a Região Nordeste, com R\$ 0,89 bilhão, e em terceiro lugar a Região Sudeste, com R\$ 0,85 bilhão.

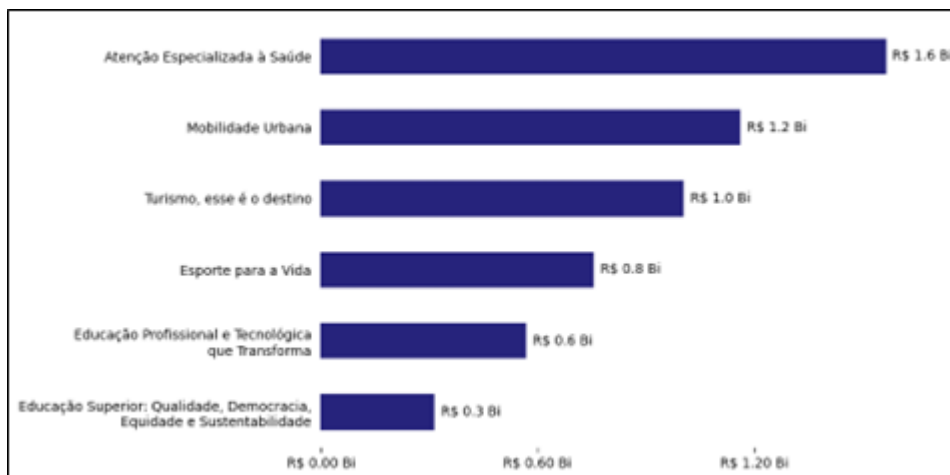
Gráfico 7 - Previsão orçamentária de emendas parlamentares para obras ou serviços de engenharia, por destino das transferências, ano 2025



Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 11/08/2025.

49. A partir da modalidade de aplicação, é possível verificar o destino das transferências (Gráfico 7). A maior parte é de aplicação direta, no valor de R\$ 2,94 bilhões, seguida de R\$ 1,76 bilhão de transferência aos Municípios e de R\$ 0,92 bilhão de transferências aos Estados e ao DF. Há, ainda, previsão de aplicação de R\$ 0,31 bilhão por instituições privadas sem fins lucrativos.

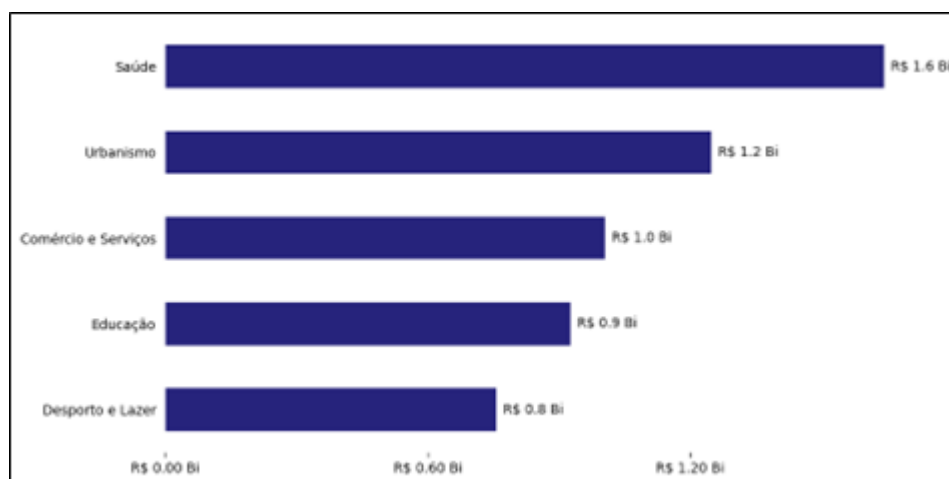
Gráfico 8 - Previsão orçamentária de emendas parlamentares para obras ou serviços de engenharia, por programa, ano 2025



Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 11/08/2025.

50. Os três programas com valores mais expressivos a partir de emendas foram “Atenção Especializada à Saúde”, “Mobilidade Urbana” e “Turismo, esse é o destino”, com, respectivamente, R\$ 1,6 bilhão, R\$ 1,2 bilhão e R\$ 1,0 bilhão, conforme Gráfico 8.

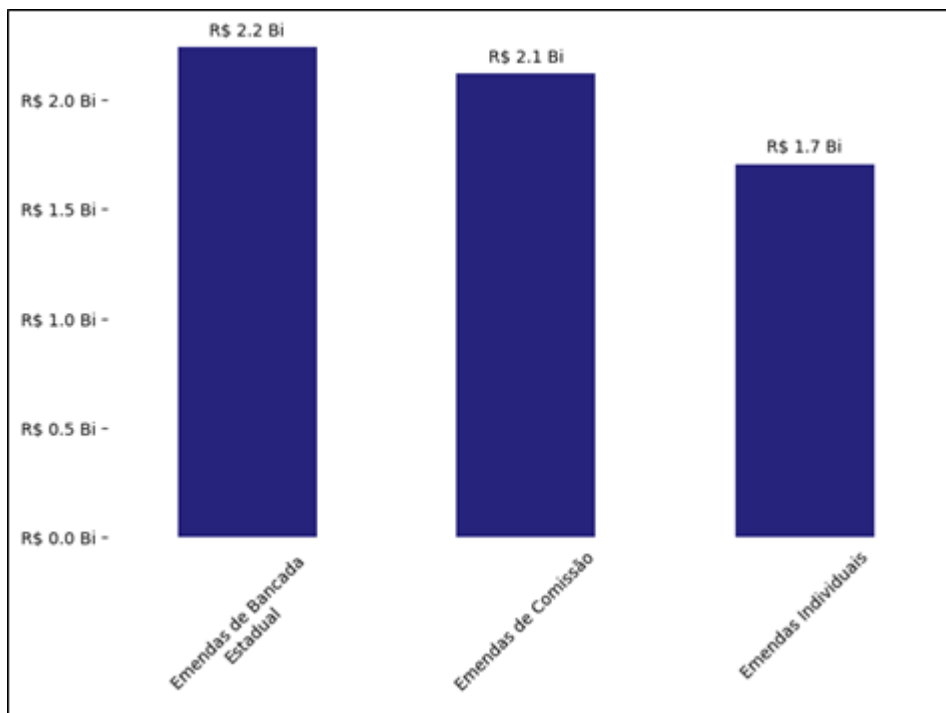
Gráfico 9 - Previsão orçamentária de emendas parlamentares para obras e serviços de engenharia, por função, ano 2025



Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 11/08/2025.

51. As três funções com valores mais expressivos a partir de emendas foram “Saúde”, “Urbanismo” e “Comércio e Serviços”, com, respectivamente, R\$ 1,6 bilhão, R\$ 1,2 bilhão e R\$ 1,0 bilhão, exibidos no Gráfico 9.

Gráfico 10 - Previsão orçamentária de emendas parlamentares para obras e serviços de engenharia, por tipo de emenda, ano 2025



Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 11/08/2025.

52. Em 2025, para obras e serviços de engenharia, o Gráfico 10 mostra que houve previsão de R\$ 2,2 bilhões para emendas de bancada estadual, R\$ 2,1 bilhões para emendas de comissão permanente e R\$ 1,7 bilhão para emendas individuais. Além disso, não se identificou dotação para obras ou serviços de engenharia classificada como RP 9 (emendas de relator-geral).

53. Conforme mencionado, a marcação de obras e serviços de engenharia possui limitação na classificação de transferências especiais, tendo em vista que no orçamento federal não há informações suficientes para identificar a que se destinam. No entanto, avanços recentes na transparência e na rastreabilidade das emendas – decisões do STF, LC 210/2024 e Nota Conjunta TCU/AGU/CGU/MGI nº 1/2025 – criam condições para que a metodologia de identificação de transferências especiais para obras e serviços de engenharia seja futuramente aperfeiçoada.

### III. FISCALIZAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS EM CUMPRIMENTO À LDO

54. Consoante aprovado pelo Plenário do TCU nos termos do Acórdão 2.001/2024-TCU-Plenário, de relatoria do então Presidente, Ministro Bruno Dantas, e revisado por meio do Acórdão 653/2025-TCU-Plenário, de relatoria do atual Presidente, Ministro Vital do Rego, foram realizadas 25 fiscalizações (Apêndice A) no âmbito do Fiscobras 2025, as quais tiveram a participação de quatro unidades de auditorias especializadas, sendo três vinculadas à Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra) e uma à Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia).

55. O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) apurado no Fiscobras 2025 registrou o valor de aproximadamente R\$ 19 bilhões. Já a dotação orçamentária abrangida foi de R\$ 4,8 bilhões.

56. A seleção das obras fiscalizadas no âmbito do Fiscobras seguiu os critérios estabelecidos no art. 143 da LDO 2025, reproduzido a seguir:

Art. 143. A seleção das obras e dos serviços a serem fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União considerará, entre outros fatores:

I - o valor autorizado e empenhado nos exercícios anterior e atual;



*II - a regionalização do gasto;*

*III - o histórico de irregularidades pendentes obtido a partir de fiscalizações anteriores e a reincidência de irregularidades cometidas, tanto do órgão executor como do ente beneficiado; e*

*IV - as obras com indícios de irregularidades graves contidas no anexo específico à Lei Orçamentária em vigor, que não tenham sido objeto de deliberação posterior do Tribunal de Contas da União pela regularidade.*

#### *Abrangência e Quantidade de Fiscalizações*

57. Os 25 empreendimentos fiscalizados podem ser agrupados por tipo de obra, conforme a Tabela 8:

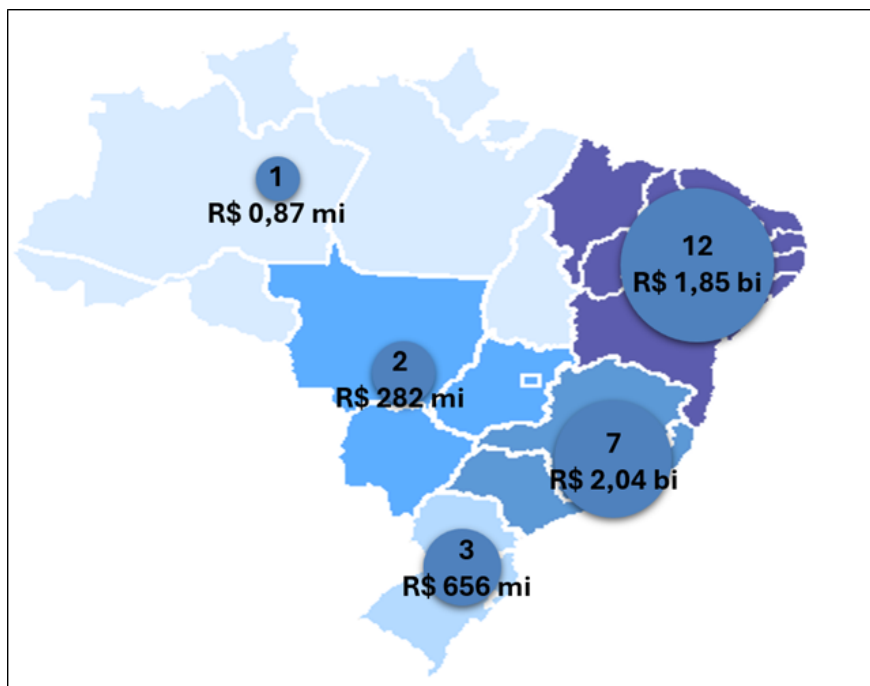
Tabela 8 - Quantidade de Fiscalizações por Tipo de Obra

<u>Tipo de Obra</u>	<u>Quantidade</u>	<u>Percentual</u>
Rodovias	6	24%
Saneamento / habitação / infraestrutura urbana	5	20%
Metroviárias	3	12%
Ferrovíarias	3	12%
Edificações	2	8%
Energia	2	8%
Hídricas (barragens, açudes, adutoras, canais)	2	8%
Portuárias / hidroviárias / dragagem	1	4%
Aeroportos	1	4%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>1%</b>

Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra

58. Em relação à abrangência dos trabalhos de auditoria, foram fiscalizados empreendimentos em quatorze unidades federativas, distribuídas nas cinco regiões do país, conforme disposto no Gráfico 11:

Gráfico 11 - Distribuição geográfica das fiscalizações



Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra

59. Importa consignar que, das 28 fiscalizações aprovadas por meio do Acórdão 653/2025-TCU-Plenário, a serem realizadas no âmbito do Fiscobras 2025, três foram tratadas com escopo diverso aos preceitos previstos pela LDO, em especial no que concerne aos conceitos de indícios de irregularidades graves previstos no art. 140 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025). Por esse motivo, será proposta a retirada dessas obras na relação de objetos auditados no âmbito do Fiscobras 2025. São elas:

Tabela 9 - Fiscalizações suprimidas do Fiscobras 2025

UF	Empreendimento
RJ	Construção do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (CIBS)
PE	Construção da Ferrovia Transnordestina - trecho entre Salgueiro/PE e Porto de Suape/PE - EF-232
MG	Levantamento na BR-381/MG no trecho entre Belo Horizonte e Governador Valadares

Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra

60. A proposta de exclusão do empreendimento “Construção do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (CIBS)” se justifica em razão da perda, por ora, do objeto inicialmente selecionado, qual seja, o orçamento a ser elaborado pelo consócio contratado para execução da obra, conforme determinado, originalmente, no Acórdão 1.928/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

61. Essa deliberação vem sendo monitorada pelo TCU por meio do TC 037.388/2021-5, no qual constam diversas tratativas em relação ao tema, dentre as quais destacam-se: recursos da Fiocruz sobre a necessidade de apresentação do orçamento, instruções da unidade técnica sobre as versões do orçamento apresentadas e deliberações do Tribunal reiterando a necessidade de apresentação do orçamento com o nível de detalhamento exigido na legislação.

62. No entanto, as controvérsias enfrentadas no financiamento do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde, que envolvem o contrato celebrado entre a Fiocruz e o Consórcio do Empreendimento NCPFI-RJ Fundo de Investimento Imobiliário, foram objeto, ainda em 2024, de solicitação de solução consensual,

prevista na IN-TCU 91/2022, formulada pela então Ministra de Estado da Saúde (MS). A matéria está sendo tratada no âmbito do TC 026.338/2024-6, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

63. Considerando que as discussões havidas na Comissão de Solução Consensual instaurada podem impactar na exigibilidade de apresentação do citado orçamento, podendo resultar, inclusive, na dissolução do contrato celebrado, a fiscalização mostrou-se inoportuna de ser realizada no âmbito do Fiscobras 2025.

64. Por sua vez, as outras duas obras listadas na Tabela 9 foram objeto do Ofício 140/2024/CMO, pelo qual o Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) solicitou, junto ao TCU, a realização de levantamentos nesses empreendimentos. O tópico 0 a seguir informa o tratamento dado pelo Tribunal acerca dessas e outras solicitações.

#### *Encaminhamentos ao Relatório nº 2/COI/CMO de 2024*

65. A partir das informações prestadas pelo TCU no processo de consolidação do Fiscobras 2024 e dos esclarecimentos apresentados pelos gestores, o Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) elaborou o Relatório nº 2/COI/CMO/2024, aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) em 11/12/2024.

66. As recomendações e demais comunicações contidas no relatório do COI foram encaminhadas a este Tribunal por meio do Ofício 140/2024/CMO, com destaque para os itens a seguir transcritos:

*‘III - reiterar ao Tribunal de Contas da União que, ao contrário do que se sustenta no Acórdão 1.928/2024–TCU–Plenário, permanece premente a necessidade de regulamentar os procedimentos de avaliação das garantias e retenções cautelares nos casos de fiscalização de obras e serviços, bem como de adequada identificação da ocorrência das garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário até a decisão de mérito sobre o indício relatado, que habilitam à classificação de IGR, tendo as recentes alterações nos contextos normativo e negocial da contratação pública elevado, em lugar de reduzir, os riscos associados à indevida utilização desse mecanismo para a evasão de irregularidades frente ao controle de obras e serviços públicos;*

*IV - representar ao Tribunal de Contas da União, para que, nos termos dos arts. 45 e 53 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 e dos arts. 231 e 237, inc. III, de seu Regimento Interno, adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei no tocante ao seguinte indício de irregularidade, observado no caso do Contorno Ferroviário de São Francisco do Sul/SC (Acórdão nº 679/2024–TCU–Plenário) e potencialmente em outras obras realizadas com recursos da União em ferrovias e outras infraestruturas de transporte objeto de concessão a empresas privadas:*

*- aplicação de recursos federais em obras realizadas em ativos da União objeto de concessão ou arrendamento, sem o correspondente reequilíbrio econômico-financeiro do contrato correspondente para refletir o ganho de rentabilidade da operação proporcionado ao concessionário pela obra custeada pelo poder concedente sem previsão no edital licitatório, em violação ao princípio constitucional de vinculação à proposta (art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal) e às disposições expressas dos arts. 104, caput, inc. I, e § 2º; 130, e 186 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e do art. 9º, caput e § 4º, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.*

*(...)*

*I - solicitar ao Tribunal de Contas da União que realize levantamentos:*

*a) no empreendimento de Construção da Ferrovia Transnordestina - trecho entre Salgueiro/PE e Porto de Suape/PE - EF-232 (sequencial orçamentário 26.783. 3901.161K.0026), com vistas a apurar:*

- 1. as principais medidas adotadas até o momento para a retomada do trecho;*
- 2. o grau de execução dos respectivos contratos em termos físicos e financeiros;*
- 3. o cronograma estimado para a conclusão da apuração das condições do trecho devolvido e para a realização dos projetos necessários à relicitação; e*
- 4. eventuais riscos ou pontos críticos detectados até o momento para o atingimento desses objetivos; e*

b) no trecho rodoviário da BR-381 entre Belo Horizonte e Governador Valadares (km 148,00 a km 451,46), com vistas a apurar:

1. a regularidade dos dispositivos do contrato de concessão em seus aspectos econômicos e regulatórios (especialmente à vista de seus apontamentos preventivos em diferentes Acórdãos); e

2. o andamento da execução física e financeira de cada uma das obras atualmente em andamento a cargo do DNIT no trecho, identificando eventuais atrasos e suas causas e consequências prováveis.’

67. A presidência desta Corte determinou, mediante despacho de 13/12/2024, as providências a serem adotadas em relação ao Ofício 140/2024/CMO.

68. Com relação ao item III, que tratou das garantias e retenções cautelares, o documento foi encaminhado à Segecex para ciência e ao gabinete do Ministro Aroldo Cedraz, relator do Acórdão 1.928/2024-TCU-Plenário, para adoção das medidas pertinentes. Cabe mencionar que, conforme proposto pelo relator no voto do mencionado acórdão, embora o projeto de instrução normativa para dispor sobre a aceitabilidade de garantias tenha sido arquivado, os estudos constantes dos autos foram encaminhados para conhecimento da área técnica para futuros casos específicos que demandem a substituição de retenção cautelar por garantia ou para subsidiar eventual decisão por normatizar futuramente a matéria.

69. No tocante ao item IV, relativo à aplicação de recursos federais em obras objeto de concessão ou arrendamento, conforme observado no Contorno Ferroviário de São Francisco do Sul/SC, o TCU deu ciência da irregularidade ao DNIT por meio do Acórdão 679/2024-TCU-Plenário para evitar ocorrências futuras. Considerando que a licitação do contorno ferroviário em questão foi revogada e, até o momento, o DNIT não publicou um novo edital, a unidade técnica do Tribunal está aguardando para acompanhar esta e outras eventuais obras destinadas à solução de conflitos urbanos ferroviários. Portanto, futuras ações de controle poderão verificar a ocorrência de situações similares às observadas no Acórdão 679/2024-TCU-Plenário, abordando as questões regulatórias destacadas no relatório do COI.

70. O levantamento na “Construção da Ferrovia Transnordestina - trecho entre Salgueiro/PE e Porto de Suape/PE”, solicitado no item I.a), foi realizado no âmbito da auditoria objeto do TC 017.603/2024-2. O relatório, já encaminhado ao gabinete do relator, contém apêndice específico para tratar as questões levantadas pelo COI e propõe o encaminhamento das informações à CMO, tão logo seja apreciado.

71. Por fim, com relação ao trecho rodoviário da BR-381 entre Belo Horizonte e Governador Valadares, objeto do item I.b), foi autuada uma Solicitação do Congresso Nacional (TC 004.095/2025-1), já apreciada por meio do Acórdão 1.286/2025-TCU-Plenário. Esta deliberação colheu informações sobre a execução do empreendimento rodoviário em questão, inclusive quanto a outros processos do Tribunal que tratam do tema, as quais foram encaminhadas à CMO.

#### *Indícios de Irregularidades e Achados de Auditoria*

72. Os achados de auditoria foram classificados pelo TCU, em consonância com o disposto nas sucessivas Lei de Diretrizes Orçamentárias, por meio do art. 2º da Resolução-TCU 280/2016:

‘Art. 2º Para fins do disposto nesta Resolução, entende-se por:

(...)

**IV - indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP)** o ato ou fato materialmente relevante em relação ao valor total contratado que apresente potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

a) possa ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou

b) configure grave desvio dos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública Federal;

**V - indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR)** aquele que, embora atenda à conceituação de IGP contida no inciso IV, permite a continuidade da obra, desde que

*haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indício relatado;*

*VI - **indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IGC)** aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação de IGP ou IGR contida nos incisos IV e V;*

*VII - **falhas/impropriedades (F/I)** aquelas falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas ou expedição de ciência;*

*VIII - **proposta de indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (pIGP)** aquela que se enquadra no conceito de IGP previsto no inciso IV, mas cuja classificação encontra-se pendente de confirmação pelo Tribunal de Contas da União, por meio de decisão monocrática ou colegiada, nos termos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente;'*

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

*A distribuição das 25 fiscalizações em função do indício de maior gravidade apontado na fiscalização é mostrada na Tabela 10.*

Tabela 10 - Distribuição das fiscalizações em função do indício de maior gravidade

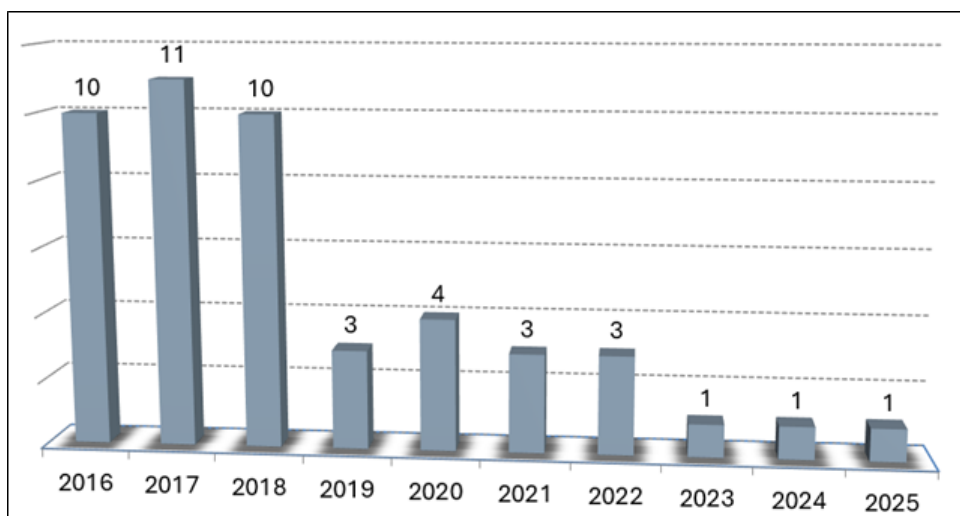
<u>Gravidade</u>	<u>Quantidade</u>	<u>% de quantidade</u>
<b>Fiscalizações com Irregularidade grave</b>	<b>15</b>	<b>60,0</b>
IGP	1	4,0
pIGP	0	0,0
IGR	0	0,0
IGC	14	56,0
<b>Falhas / impropriedades (FI)</b>	<b>9</b>	<b>36,0</b>
<b>Sem ressalva (SR)</b>	<b>1</b>	<b>4,0</b>
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100,00</b>

Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra

73. *Verifica-se que foram detectados indícios de irregularidades graves em 15 obras públicas, ou seja, 60,0% do total das fiscalizações. A única obra com IGP (recomendação de paralisação) foi a BR-040/RJ, identificada em fiscalização realizada em 2016 (TC 023.204/2015-0) e, desde então, vem sendo acompanhada anualmente no âmbito do Fiscobras. A deliberação mais recente do Tribunal sobre a matéria data de fevereiro de 2025, por meio do Acórdão 273/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, pelo qual se manteve a classificação de IGP em razão das seguintes irregularidades, ainda não saneadas: i) projeto básico e executivo desatualizados e deficientes; ii) sobrepreço no orçamento da obra; e iii) sobrepreço no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL e da base de cálculo do IRPJ e CSSL.*

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

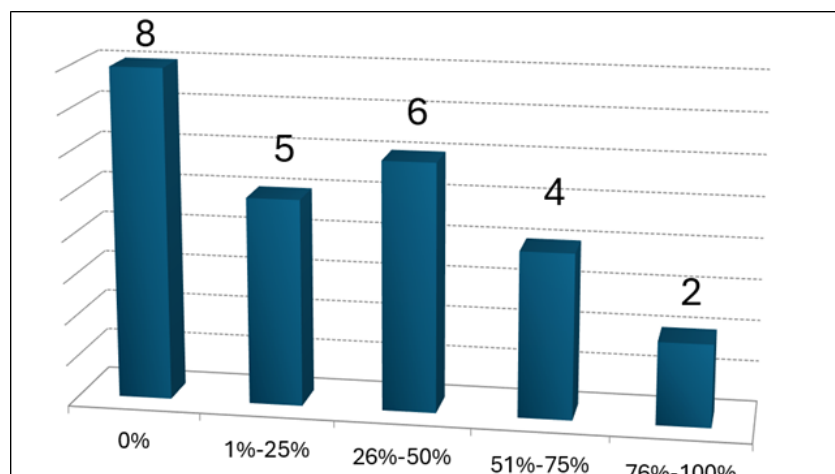
Gráfico 12 - Histórico de obras com IGP (Fiscobras 2016 a 2025)



Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra

75. Por fim, o Gráfico 13 possibilita visualizar o percentual da execução física das obras fiscalizadas em 2025. Essa análise permite observar a distribuição de auditorias consoante a fase de implantação em que se encontram os empreendimentos (inicial, intermediária ou final).

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



Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra

76. Os dados revelam a predominância das fiscalizações em obras com percentual de execução física de até 25%, visto que foram auditadas 13 obras (52% do total) nas fases iniciais de execução. Da mesma forma que em anos anteriores, o TCU atua de forma preventiva, o que confere aos resultados maior efetividade, uma vez que eventuais danos ainda não se concretizaram e há maior facilidade para que o gestor adote as medidas saneadoras.

#### Achados de Auditoria

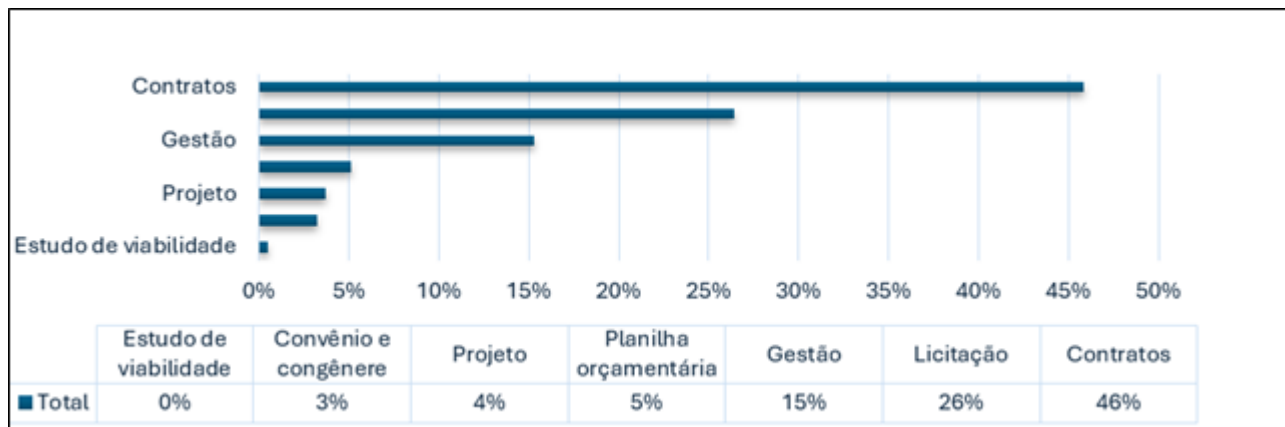
77. Os achados de auditoria são definidos como **fato relevante, digno de relato pelo auditor, constituído por quatro atributos essenciais: situação encontrada (ou condição), critério (como deveria ser), causa (razão do desvio em relação ao critério) e efeito (consequência da condição)**. Decorrem da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

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



79. Durante as fiscalizações realizadas no Fiscobras 2025, foram detectados 216 achados. Desses, 46% estão ligados a contratos, 26% a licitações e 15% a gestão. O Gráfico 14 detalha melhor essa distribuição de achados por objeto ou item da obra em que foram encontrados:

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



Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra

80. O achado com maior benefício efetivo decorre da fiscalização no empreendimento de Angra 3, que teve, como principal objetivo, analisar os preços do orçamento de referência do processo licitatório internacional previsto para a conclusão do empreendimento. A análise resultou em um total de benefícios efetivos quantificáveis da ordem de R\$ 400 milhões, decorrentes de correções já realizadas pelos gestores durante a auditoria. O item IV.8 deste relatório fornece maiores detalhes sobre esta fiscalização.

#### IV. OUTROS PROCESSOS E TEMÁTICAS RELEVANTES DE INFRAESTRUTURA

81. O presente capítulo apresenta outros processos e temáticas relevantes, em cumprimento ao subitem 9.2 do Acórdão 653/2025-TCU-Plenário, que autorizou a inclusão, no Relatório Consolidador do Fiscobras 2025, de seção específica com informações acerca de outros trabalhos estruturantes relacionados a obras públicas realizados no período de agosto de 2024 a setembro de 2025.

##### IV.1. Obras Paralisadas

###### Atualização do Painel de Obras Paralisadas

82. Na sessão plenária de 30/7/2025, o TCU apresentou os dados mais recentes do Painel de Obras Paralisadas, plataforma criada em 2020 com o objetivo de reunir e divulgar, semestralmente, informações sobre empreendimentos financiados com recursos federais.

A atualização revelou um quadro preocupante: **das 22.621 obras mapeadas, 11.469 estão paralisadas**, o que representa 50,7% do total, ilustrado na Figura 2.

Figura 2 - Painel de Obras Paralisadas



Fonte: TCU (<http://paineis.tcu.gov.br/ObrasParalisadas>), em 28/9/2025.

83. As áreas mais afetadas continuam sendo educação e saúde, que concentram aproximadamente 70% das paralisações. No total, são 8.053 obras inacabadas nesses setores, justamente aqueles que mais impactam diretamente a vida da população.

84. Do ponto de vista regional, merecem destaque os resultados do Maranhão, Bahia, Pará e Minas Gerais, que juntos concentram quase quatro mil obras inacabadas.

85. Outro dado relevante é que o problema não se restringe a obras antigas. Entre as 5.505 obras iniciadas entre abril de 2024 e abril de 2025, cerca de 1.200 já se encontravam paralisadas, o equivalente a 22% do total.

86. Diante desse cenário, o TCU tem intensificado sua atuação, cobrando medidas estruturadas da Administração Pública e estimulando a formulação de políticas capazes de garantir a conclusão dos empreendimentos. Um exemplo é a Lei nº 14.719/2023, que estabeleceu instrumentos específicos para a retomada de obras nos setores de educação e saúde, em consonância com as determinações do Acórdão 2.134/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

*Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica e Profissionalizante*

Processo: TC 036.329/2023-1

Relator: Ministro Jhonatan de Jesus

Deliberação (1ª Fase do Acompanhamento): Acórdão 2.103/2024-TCU-Plenário (1ª Fase)

Deliberação (2ª e 3ª Fase do Acompanhamento): Pendente

87. O **Pacto Nacional pela Retomada das Obras da Educação** foi instituído pela Medida Provisória 1.174, de 12 de maio de 2023. Com a perda de sua vigência em 11/9/2023, o Poder Executivo encaminhou o Projeto de Lei 4.172/2023, posteriormente convertido pelo Congresso Nacional na Lei 14.719, de 1º de novembro de 2023.

88. A iniciativa tem como foco repactuar as obras com execução física paralisada ou inacabada no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), possibilitando a destinação de novos recursos federais para sua conclusão.

89. Do total de 5.642 obras de educação paralisadas sob gestão do FNDE, os entes federativos registraram **3.784 manifestações de interesse para retomada**, conforme a Figura 3.

Figura 3 - Obras enquadradas, manifestadas e não aderidas

Obras Enquadradas na Retomada	Manifestações de Interesse	Obras que Não Aderiram
<b>5.642</b>	<b>3.784</b>	<b>1.858</b>

Fonte: Painel Pacto de Retomada de Obras - [Microsoft Power BI](#). Acesso em 9 de set. de 2025 (FNDE).

90. Com as **obras já aprovadas** — cujo número passou de 708 para 2.514, desde setembro de 2024 (Figura 4) — estima-se a criação de mais de 530 mil vagas para a educação básica e profissionalizante em dois turnos ou, alternativamente, mais de 265 mil vagas em tempo integral, correspondendo a um investimento total de aproximadamente R\$ 4,98 bilhões.

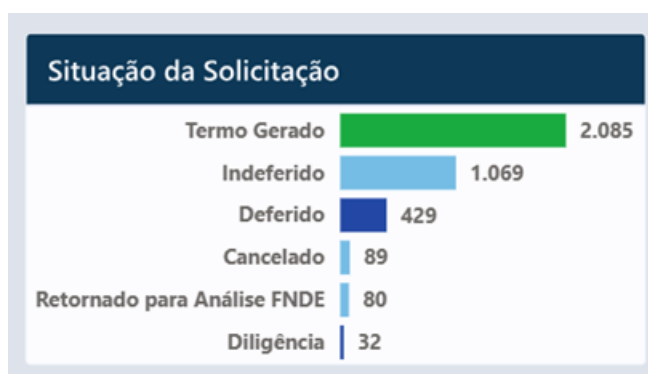
Figura 4 - Obras aprovadas para repactuação

Obras Aprovadas	Obras Aprovadas com Termos	Potencial de Vagas
<b>2.514</b>	Termo Gerado: 2.085    Termos Validados: 1.792	Dois Turnos: 530.108    Turno Integral: 265.054
Investimento Total para Conclusão das Obras	Investimento Aprovado do FNDE	Recurso Repassado
<b>R\$ 4,98 Bi</b> <small>Recursos do FNDE + Saldo de Conta + Valor Contrapartida</small>	<b>R\$ 3,08 Bi</b> <small>Recursos do FNDE + Saldo de Conta</small>	<b>R\$ 266,09 Mi</b>

Fonte: Painel Pacto de Retomada de Obras - [Microsoft Power BI](#). Acesso em 9 de set. de 2025 (FNDE).

91. Nesse mesmo período e considerando que a fase das análises e diligências documentais está sendo concluída entre o FNDE e entes federados, o número de obras com **Termo de Compromisso gerado** passou de 135 (2024) para 2.085 (2025).

Figura 5 - Obras com termo de compromisso gerado



Fonte: Painel Pacto de Retomada de Obras - [Microsoft Power BI](#). Acesso em 9 de set. de 2025 (FNDE).

92. O presente trabalho está dividido em três fases. Na **primeira fase** do Relatório de Acompanhamento (Racom) de natureza operacional, por meio do Acórdão 2.103/2024-TCU-Plenário, o TCU cientificou o FNDE sobre oportunidades de melhoria em relação ao baixo nível de transparência, incompletude das informações e insuficiência na demonstração dos recursos orçamentários e financeiros do Pacto.

93. O trabalho continuará com a articulação junto ao FNDE e aos entes federados, a fim de melhorar a eficiência e a transparência das ações geridas com recursos da autarquia. Para tanto, até o momento, foram enviados ofícios aos entes, correspondentes a cerca 1.500 obras. O objetivo é obter e sistematizar informações sobre os empreendimentos, identificando riscos e inconsistências nas informações divulgadas pelo jurisdicionado, bem como compartilhá-las com o FNDE, Observatório Social do Brasil (OSB), Tribunais de Contas locais, MPF e CGU.

94. A partir de 2025, a fiscalização também avançou para a execução das outras duas fases, estruturadas com a estratégia de colocar o cidadão no centro, promover a participação social e fortalecer o diálogo institucional.

95. Na **segunda fase**, o TCU, em parceria com o Observatório Social do Brasil, lançou, em 25/2/2025, a **Força-Tarefa Cidadã Obras**, com o objetivo de fomentar a participação cidadã e capacitar os voluntários para coletar dados sobre as obras do Pacto, por meio do aplicativo #União Cidadã desenvolvido pelo TCU.

96. Essa parceria está de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Portaria-Segecex 24, de 19/6/2023, bem como com o Acordo de Cooperação Técnica assinado entre o TCU e o OSB, firmado em 15/9/2023, para ampliar os espaços e a efetividade de iniciativas de participação da sociedade no controle externo, a cargo do TCU.

97. O OSB é uma instituição não governamental sem fins lucrativos e a sua inserção no trabalho permite a ampliação do alcance dos resultados. Os observatórios sociais chancelados pelo OSB já estão presentes em 150 cidades de 17 estados da federação e contam com mais de 3.500 voluntários.

Figura 6 - Lançamento da Força-tarefa Cidadã Obras



Fonte: [Portal do TCU - Força-tarefa Cidadã](#). Acesso em 9 de set. de 2025

98. Ao se inscreverem, os voluntários iniciam uma jornada que envolve seleção, capacitação, indicação de trabalhos, visitas às obras, elaboração de relatórios e sua revisão pelos seus tutores, culminando na verificação da execução de cada unidade de ensino até a sua conclusão.

**Registro Inicial de Voluntários**  
Cadastro e Seleção de Voluntários

**Treinamento**  
Capacitação para atuar no projeto

**Análise de Dados**  
Tutores do Projeto

**Início do Trabalho**  
Indicação das tarefas

**Visitas + APP**  
Visitas às obras + inserção de dados no APP

**Relatórios e Providências**  
Notificações junto às prefeituras para correções, se necessário

**Novas verificações nas obras**  
Visitas recorrentes

**Creches prontas**  
Crianças felizes na Escola

**Conclusão do Projeto**  
Obras concluídas

99. Os voluntários do OSB estão sendo treinados com o apoio do Instituto Serzedello Corrêa, desde o início de 2025. Os voluntários registram as informações de suas visitas às obras no App #UniãoCidadã, contribuindo assim com o levantamento de riscos, a transparência e a eficiência do processo de retomada das obras.

100. Importante mencionar os resultados parciais observados nessa parceria. São **aproximadamente mil voluntários inscritos**, sendo mais de setecentos matriculados na capacitação e mais de 450 aprovados.

Figura 9 - Números da jornada do voluntário na Força-tarefa cidadã



Fonte: App #UniãoCidadã – Gestão. Acesso em 9 de set. de 2025

101. Até o momento o projeto possui 66 voluntários já designados para as visitas. Há treze visitas em andamento e 36 concluídas. Além disso, já foram revisados nove relatórios e três estão em processo de revisão. A partir dessas primeiras visitas, espera-se que haja a maturação dos processos internos da Força-tarefa Cidadã em busca de alcançar a verificação de pelo menos duzentas obras retomadas ou concluídas em 2025.

Figura 10 - Resultados parciais da Força-tarefa Cidadã



Fonte: App #UniãoCidadã – Gestão. Acesso em 9 de set. de 2025

102. A **terceira fase** da fiscalização conta com a participação da Rede Integrar, do Ministério Público Federal e da Controladoria Geral da União, com a proposição de que essa ação continue nos próximos exercícios, tendo em vista a plurianualidade na execução das obras.

103. Salienta-se que este trabalho colaborativo entre os Tribunais de Contas encontra-se no escopo do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o TCU, assinado em 3/10/2023, e conta atualmente com aproximadamente 50 auditores em 24 tribunais de contas de todo o Brasil. Com o Ministério Público, a colaboração ocorre no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica e Assistência Mútua entre o TCU e o Ministério Público, assinado em 4/7/2023.



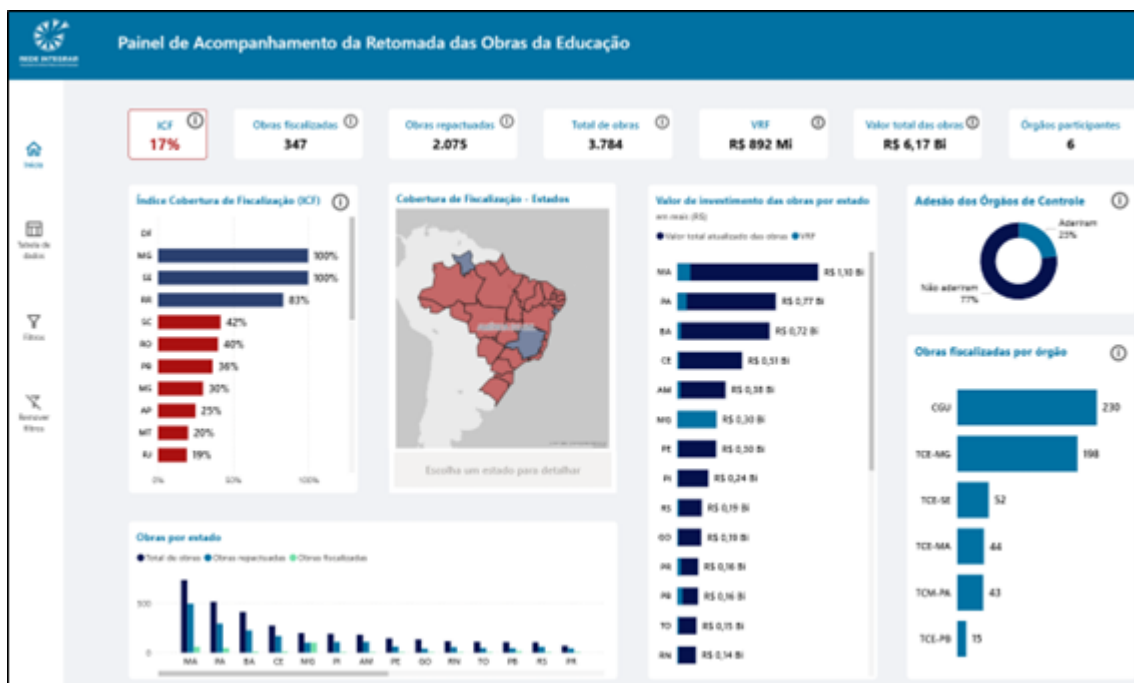
Figura 11 - Integração dos órgãos de controle no Pacto



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria do TCU

104. Assim, espera-se que órgãos participantes dessa iniciativa compartilhem as informações das suas fiscalizações sobre o Pacto para que sejam disponibilizadas no painel de informação desenvolvido pelo TCU. Esse painel apresenta o **Índice de Cobertura de Fiscalização (ICF)**, que permite verificar quais obras foram ou não fiscalizadas por órgão de controle, por UF e município.

Figura 12 - Painel de acompanhamento das ações de controle no Pacto



Fonte: [Painel de acompanhamento da retomada das obras da educação](#). Acesso em 9 de set. de 2025

#### Visão de Futuro (integração do controle institucional e social)

105. A integração dos aplicativos **Rede Integrar** e **#União Cidadã**, além de promover e integrar os cidadãos às instituições de controle, visa: i) subsidiar o planejamento das instituições envolvidas, evitando sobreposições e otimizando recursos e resultados; ii) ampliar a capilaridade das ações de fiscalização e o impacto das fiscalizações; e iii) aumentar a expectativa de controle em relação às obras de educação.

#### Acompanhamento para Prevenção de Paralisação de Obras Públicas Federais

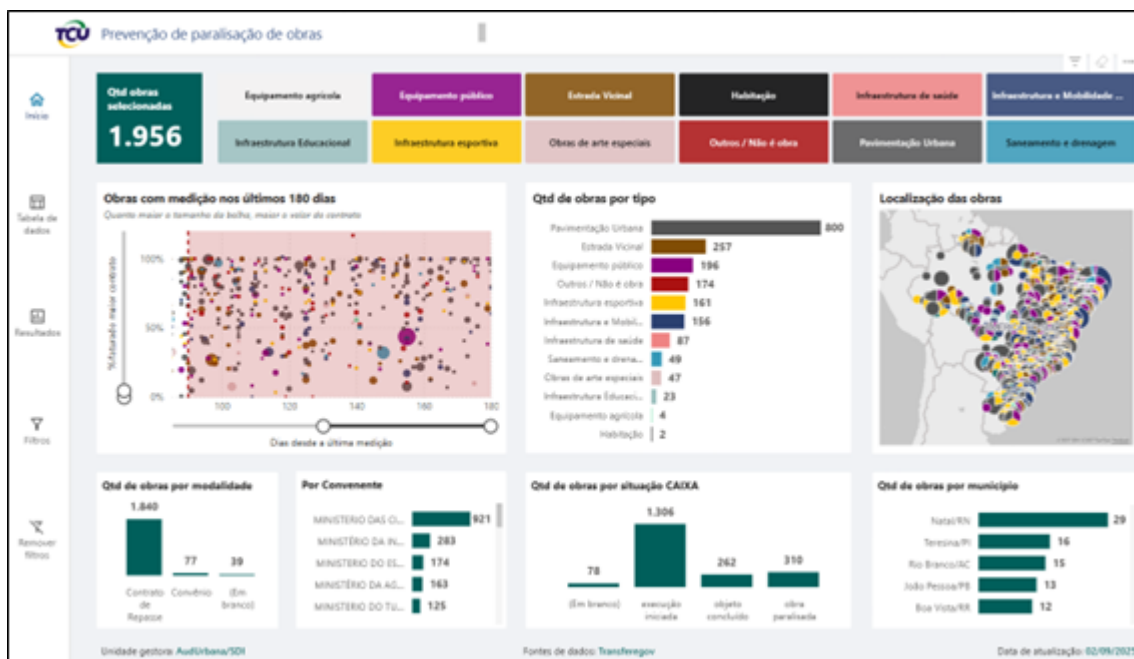
106. A paralisação de obras públicas ainda representa um dos grandes desafios para o desenvolvimento do País. Quando uma obra é interrompida, quem mais sofre é a população, que deixa de ter acesso a escolas,

creches, unidades de saúde e outras infraestruturas essenciais ao bem-estar social e ao crescimento econômico.

107. Por isso, é fundamental compreender com precisão as causas que levam à interrupção desses empreendimentos. Somente a partir desse diagnóstico será possível induzir melhorias na gestão pública, fortalecendo mecanismos de prevenção e evitando que dificuldades pontuais de execução se transformem em obras inacabadas ou abandonadas.

108. Nesse contexto, o TCU vem conduzindo uma ação de fiscalização voltada a obras financiadas com recursos federais e executadas por estados e municípios que não registram medições há cerca de 90 dias.

Figura 13 - Painel de Prevenção de Paralisação de Obras



Fonte: TCU

109. Ao identificar obras nessa situação, o TCU tomará iniciativas com o objetivo de cobrar explicações de gestores públicos, empresas contratadas e órgãos da União envolvidos, buscando esclarecer as razões das dificuldades enfrentadas e verificar as providências adotadas para a retomada regular da execução.

110. Em seguida, algumas dessas obras serão selecionadas para acompanhamento mais próximo. Nesses casos, o TCU atuará de forma colaborativa, por meio de diálogos institucionais, ações de capacitação e outras medidas de apoio. O objetivo é contribuir para que os empreendimentos sejam concluídos e não passem a integrar a indesejável estatística de obras federais paralisadas.

#### IV.2. Panorama de Execução do Novo PAC

Processo: TC 008.447/2024-1

Relator: Ministro Antonio Anastasia

Deliberação: Acórdão 2.100/2025-TCU-Plenário

#### Contexto

111. No âmbito do Fiscobras 2024, o TCU apresentou os resultados do acompanhamento realizado com o objetivo de elaborar um panorama circunstanciado do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC).

À época, o relatório identificou fragilidades e oportunidades de melhoria em aspectos como:

- critérios e diretrizes adotados para a seleção de projetos destinados a integrar o Novo PAC;

- atuação da Casa Civil como centro de governo;
- sistemática de acompanhamento dos empreendimentos selecionados;
- transparência ativa do programa;
- classificação das fontes de financiamento das ações;
- aderência das seleções públicas de projetos (Novo PAC Seleções) às políticas, planos e programas governamentais; e
- expansão da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica.

Após a realização das oitavas dos gestores, verificou-se que os avanços apresentados pela Casa Civil foram insuficientes para mitigar as questões levantadas. Assim, o Acórdão 2.100/2025-TCU-Plenário estabeleceu determinações e recomendações à Casa Civil para aprimorar a gestão do Novo PAC.

### **Atualização dos dados no portal do Novo PAC**

112. Preliminarmente, cabe registrar que ainda restam lacunas de informações nos dados disponibilizados publicamente sobre o Novo PAC. Não obstante as fragilidades já apontadas, buscou-se, no presente tópico, apresentar uma atualização parcial dos dados demonstrados no relatório consolidado do Fiscobras 2024.

113. Para a atualização dos valores a serem apresentados nesse Relatório Consolidado, foram consultados os dados publicados no portal do Novo PAC (<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac>). Em 28/9/2025, foram extraídos os empreendimentos por estado (<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/mapas-de-obras-por-estados>), considerando que nesse local estariam publicados todos os dados dos empreendimentos constantes do programa.

114. O processo de extração identificou 22.408 empreendimentos publicados no portal, totalizando um valor de R\$ 1.402.516.159.278,51 (referência: abril/2025), valor inferior ao informado na página principal do Novo PAC.

115. Inicialmente, o Governo Federal estimava um investimento de R\$ 1,7 trilhão em todos os estados do Brasil. Atualmente, a página do Novo PAC informa que o investimento total será de R\$ 1,8 trilhão, sendo R\$ 1,3 trilhão previsto até 2026 e R\$ 0,5 trilhão para o período posterior a esse ano.

116. Não houve alterações na estrutura do Novo PAC, que continua organizado em nove eixos de investimento, abrangendo diversas políticas públicas do Governo Federal.

117. O acompanhamento realizado no ciclo do Fiscobras 2024 permitiu, com base nas informações fornecidas pela Casa Civil e pelos ministérios, verificar dados como fontes de financiamento, nível de execução, data de conclusão, entre outros. Esses dados estão disponíveis para consulta no painel do Fiscobras (<https://paineis.tcu.gov.br/fiscobras>).

118. No que diz respeito às fontes de financiamento, os dados publicados no portal do Novo PAC não permitem especificar os montantes exatos de cada fonte prevista, como investimento privado, orçamento estatal, Orçamento Geral da União (OGU), financiamento FGTS, entre outros.

119. A única informação adicional incluída após o acompanhamento foi a classificação do tipo de executor das ações constantes do Novo PAC, categorizando-o como privado, federal ou estadual. Partindo da premissa de que ações executadas por entes privados seriam financiadas por investimento privado, foi elaborada a Tabela 11 para consolidar essas informações.

Tabela 11 - Principais fontes das ações do Novo PAC

Fonte do investimento	Valor Total (R\$ milhões)	Percentual	Valor Total (R\$ milhões)	Percentual
	Referência: abril/2024		Referência: abril/2025	
Investimento privado	994.458,3	56,2%	954.811,8	68,1%
Orçamento Estatal	382.176,8	21,6%		
COGU	236.117,1	13,3%		
Público	54.544,1	3,3%		

Financiamento FGTS 51.880,8 1,2%

*Nota: a classificação da fonte como “público” foi incluída na planilha enviada pela Casa Civil, com base nas informações disponíveis no portal do Novo PAC. Com base nas respostas dos ministérios a classificação como “público” resultou numa reclassificação que variou entre OGU, financiamentos setoriais, do FGTS ou do BNDES. Não foi possível obter na planilha extraída as informações das outras fontes de financiamento*

Fonte: dados de Abril/2024, elaboração própria a partir de dados da Casa Civil, ref. Abril/2024, site do Novo PAC e planilhas ministérios. Dados de abril/2025, elaboração própria a partir de dados portal do Novo PAC, ref. Abil/2025 (<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/mapas-de-obras-por-estados>)

120. Nota-se, portanto, que o portal do Novo PAC ainda não publica as fontes de financiamento específicas de cada empreendimento. Essa ausência de detalhamento, alvo de determinação do Acórdão 2.100/2025-TCU-Plenário, impediu a atualização expedita dos valores informados pelos ministérios no acompanhamento realizado no Fiscobras 2024.

121. Observa-se que a predominância dos investimentos privados no Novo PAC foi mantida. Os investimentos privados mais relevantes estão apresentados na Tabela 12:

Tabela 12 - Investimentos privados materialmente relevantes do Novo PAC

Eixo	Subeixo	Modalidades	Valor Total (R\$ milhões, ref. abril 2024)	Valor Total (R\$ milhões, ref. abril 2025)
Cidades Sustentáveis e Resilientes	Minha Casa Minha Vida	Faixa 1, Faixa 2, Faixa 3 e Retomada e conclusão de obras	345.380,00	268.834,81
Cidades Sustentáveis e Resilientes	Financiamento Habitacional	SBPE – Novas unidades	160.000,00	160.000,00
Transporte Eficiente e Sustentável	Rodovias	Novas concessões e investimentos das concessões existentes	128.445,30	92.351,08
Transição e Segurança Energética	Transmissão de Energia	Linhas de Transmissão e Subestações	88.628,40	89.385,25
Transporte Eficiente e Sustentável	Ferrovias	Investimentos das Concessões Existentes	85.244,60	82.660,60

Fonte: dados de Abril/2024, elaboração própria a partir de dados da Casa Civil, ref. Abril/2024, site do Novo PAC e planilhas ministérios. Dados de abril/2025, elaboração própria a partir de dados portal do Novo PAC, ref. Abil/2025 (<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/mapas-de-obras-por-estados>)

122. Já as ações mais relevantes financeiramente que utilizam recursos do Orçamento Geral da União (OGU) estão detalhadas na Tabela 13:

Tabela 13 - Investimentos OGU materialmente relevantes do Novo PAC

Eixo	Subeixo	Modalidades	Valor Total (R\$ milhões, ref. abril 2024)	Valor Total (R\$ milhões, ref. abril 2025)
Transporte Eficiente e Sustentável	Rodovias	Duplicação/Adequação; Construção; Obras de Arte Especiais; Planejamento, Estudos e Projetos e Manutenção/Restauração de Rodovias	90.477,7	71.914,1

Inovação para a Indústria da Defesa	Inovação para a Indústria da Defesa	Pesquisa, Desenvolvimento e aquisição de equipamentos de grande porte da Marinha, Aeronáutica, Exército e Estado Maior	52.847,9	52.893,9
-------------------------------------	-------------------------------------	--	----------	----------

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Casa Civil, ref. abril/2024. Dados de abril/2025, elaboração própria a partir de dados portal do Novo PAC, ref. Abil/2025 (<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/mapas-de-obras-por-estados>)

123. A redução do montante previsto para obras de rodovias executadas com recursos OGU ocorreu principalmente devido à diminuição dos valores destinados à manutenção e restauração rodoviária, que passaram de R\$ 50.788 milhões (referência: abril/2024) para R\$ 31.095 milhões (referência: abril/2025).

124. Além disso, estava prevista a execução de diversos empreendimentos a serem realizados pelos estados e municípios selecionados pelo programa Novo PAC Seleções. Esses empreendimentos seriam financiados prioritariamente com recursos do OGU e do financiamento FGTS.

125. No acompanhamento realizado no Fiscobras 2024, o Novo PAC Seleções ainda não havia sido iniciado. Atualmente, já foram realizados vários processos com diversos empreendimentos selecionados. A Tabela 14 apresenta um resumo dos valores e da quantidade de empreendimentos selecionados.

Tabela 14 - Novo PAC Seleções

Eixo Subeixo	Valor Total (R\$ milhões, ref. abril 2024)	Quantidade de empreendimento selecionado	Valor Total (R\$ milhões, ref. abril 2025)
<b>Água Para Todos</b>	<b>14.906.425.768,42</b>	<b>452</b>	<b>8.814.635.787,93</b>
Abastecimento de água	8.005.752.694,00	287	8.015.403.666,57
Água para quem mais precisa	2.243.136.798,32	165	799.232.121,36
Infraestrutura hídrica	300.000.000,00		
Revitalização de bacias hidrográficas	4.357.536.276,10		
<b>Cidades Sustentáveis e Resilientes</b>	<b>75.404.530.000,00</b>	<b>1104</b>	<b>67.659.384.098,85</b>
Esgotamento sanitário	18.500.000.000,00	293	14.037.791.078,10
Gestão de Resíduos Sólidos	1.740.000.000,00	82	1.303.107.322,05
Mobilidade Urbana Sustentável	33.000.000.000,00	148	28.076.661.275,93
Periferia Viva - Urbanização de Favelas	10.300.000.000,00	269	6.365.570.940,20
Prevenção a Desastres: Contenção de Encostas e Drenagem	11.864.530.000,00	312	17.876.253.482,57
<b>Educação, Ciência e Tecnologia</b>	<b>22.592.089.305,79</b>	<b>3365</b>	<b>18.129.065.117,02</b>
Educação Básica	18.047.089.305,79	3363	13.584.065.117,02
Inovação e Pesquisa	4.545.000.000,00	2	4.545.000.000,00
<b>Inclusão Digital e Conectividade</b>	<b>196.000.000,00</b>	<b>1</b>	<b>156.023.400,00</b>
Infovias	196.000.000,00	1	156.023.400,00
<b>Infraestrutura Social e Inclusiva</b>	<b>2.940.080.717,51</b>	<b>570</b>	<b>1.245.055.234,83</b>
Cultura	1.540.080.717,51	300	430.183.717,86
Esportes	600.000.000,00	240	360.000.000,00
Segurança Pública com Cidadania	800.000.000,00	30	454.871.516,97
<b>Saúde</b>	<b>22.769.697.869,85</b>	<b>2820</b>	<b>16.559.105.335,75</b>
Atenção Especializada	10.438.079.747,50	586	10.279.384.105,75
Atenção Primária	7.192.664.974,86	2233	4.347.360.445,00



Complexo Industrial da Saúde	5.064.371.995,13	1	1.932.360.785,00
Telessaúde	74.581.152,36	606	62.705.263,80
<b>Total</b>	<b>138.808.823.661,58</b>		<b>112.563.268.974,38</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Casa Civil, ref. abril/2024. Dados de abril/2025, elaboração própria a partir de dados portal do Novo PAC, ref. Abil/2025

(<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/mapas-de-obras-por-estados>)

126. Registra-se como uma boa prática que o portal do Novo PAC disponibiliza, para os empreendimentos do programa Seleções, um link que permite o acesso a mais informações publicadas no portal do Transefere.gov.br.

127. Quanto à situação das ações constantes do Novo PAC, o cenário está detalhado na Tabela 15:

Tabela 15 - Situação das ações do Novo PAC

Situação	Valor Total (R\$ milhões)	Percentual	Valor Total (R\$ milhões)	Percentual
	Referência: abril/2024		Referência: abril/2025	
Em obras	978.943,9	55,3%	776.916,7	55%
Não iniciado	342.228,9	19,3%	284.661,5	20%
Em andamento	325.440	18,4%		
Em elaboração de estudo / projeto / concessão	83.919,3	4,7%	21.932,9	2%
Concluído	35.192,1	0,27%	319.079,1	23%
Em repactuação	4.768,7	0,3%		
Concedido	0,01	0%		
<b>Total geral</b>	<b>1.770.493,1</b>	<b>100%</b>	<b>1.402.516,1</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Casa Civil, ref. abril/2024. Dados de abril/2025, elaboração própria a partir de dados portal do Novo PAC, ref. Abil/2025

(<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/mapas-de-obras-por-estados>)

### Conclusão

128. A atualização parcial dos dados do Novo PAC apresentada neste panorama revela tanto avanços quanto limitações significativas na disponibilidade de informações públicas sobre o programa. Embora o portal tenha sido aprimorado com a inclusão de novos campos e a classificação do tipo de executor, persistem lacunas que comprometem o acompanhamento efetivo e a transparência do programa.

129. A predominância de investimentos privados (68,1% do total identificado) reforça a necessidade de maior detalhamento sobre essas ações, conforme determinado pelo Acórdão 2.100/2025-TCU-Plenário. Portanto, somente após o cumprimento das determinações e recomendações estabelecidas naquela deliberação será possível realizar uma atualização completa e sistemática dos dados do Novo PAC, viabilizando assim o acompanhamento efetivo pela sociedade e pelos órgãos de controle de um programa que possui materialidade expressiva e impacta diretamente o desenvolvimento nacional.

### IV.3. Levantamento sobre a Alocação de Emendas Parlamentares em Obras Públicas

Processo: TC 019.579/2024-1

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

Deliberação: Pendente

130. O Levantamento sobre a alocação de emendas parlamentares em obras públicas no âmbito do Ministério das Cidades teve como objetivo conhecer o impacto das emendas parlamentares nas políticas e na execução de obras do Ministério das Cidades, subsidiando futuras ações de controle. O trabalho buscou



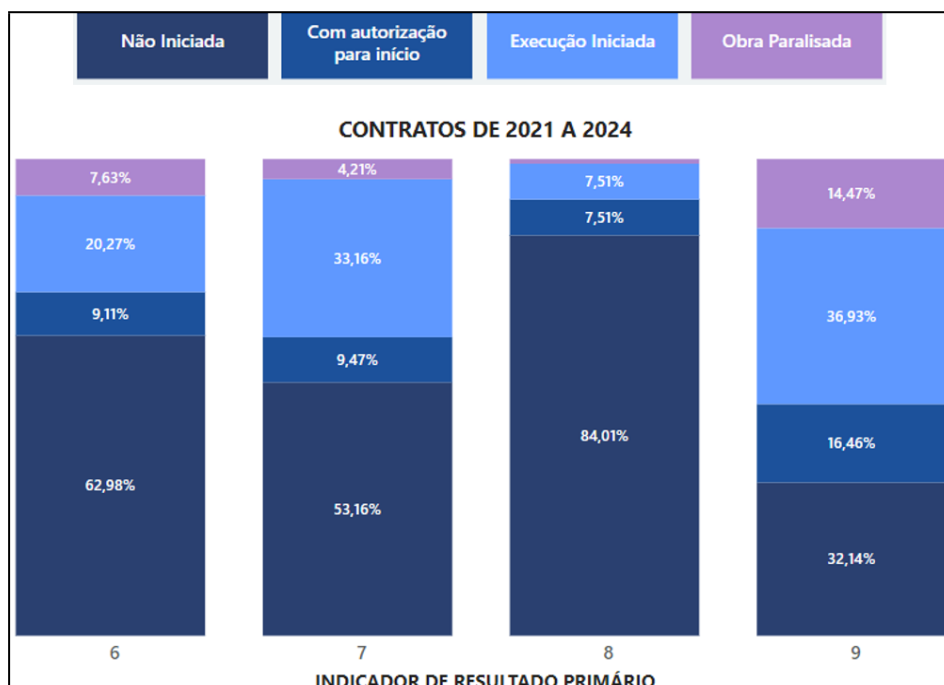
compreender como esse instrumento legislativo afeta o planejamento setorial, a execução orçamentária e a efetividade das políticas públicas a cargo desse Ministério. O objeto da auditoria compreendeu as emendas parlamentares destinadas às obras do Ministério das Cidades, com base nos dados coletados entre 2021 e 2024. Foram analisadas as ações orçamentárias, os contratos de repasse, os sistemas de informação utilizados e os principais atores envolvidos na gestão desses recursos.

### Principais constatações

131. A análise conduzida pelo Tribunal de Contas da União revelou um conjunto de constatações relevantes sobre a aplicação de emendas parlamentares em obras públicas no âmbito do Ministério das Cidades. Em primeiro lugar, destaca-se a **expressiva participação das emendas no orçamento da pasta**, representando cerca de 40% dos recursos destinados às obras no período analisado. Essa magnitude evidencia o papel central que as emendas desempenham na definição dos investimentos públicos, mas também levanta preocupações quanto à fragmentação orçamentária e à dificuldade de alinhamento com as prioridades estratégicas do ministério. A pulverização dos recursos em projetos de pequena escala, muitas vezes sem estudos técnicos aprofundados, compromete a efetividade das políticas públicas e dificulta a implementação de ações estruturantes de longo prazo.

132. Outro ponto crítico identificado foi a **morosidade na execução das obras financiadas por emendas parlamentares**. Dados da auditoria indicam que aproximadamente 35% dos contratos firmados em 2021 e 2022 ainda não haviam sido iniciados até o final de 2024, enquanto cerca de 10% estavam paralisados. Para os contratos de 2023, a situação era ainda mais preocupante, com cerca de 80% das obras sem início de execução. Essa lentidão decorre de diversos fatores, incluindo a baixa capacidade técnica dos municípios beneficiários, a complexidade dos procedimentos administrativos e a falta de planejamento adequado. A ausência de mecanismos eficazes de acompanhamento e controle contribui para o agravamento desse cenário, prejudicando a entrega dos benefícios à população e comprometendo a credibilidade das ações governamentais.

Gráfico 15 - Situação das obras por tipo de emenda - 2021 a 2024 – Sistema Caixa



Fonte: Elaboração própria. Dados do Transferegov.br, SIAFI e CAIXA

133. A auditoria também evidenciou deficiências significativas nos sistemas de informação utilizados para a gestão das emendas parlamentares. Foram identificadas **inconsistências entre os dados registrados nas plataformas Transferegov.br, SIOP e CAIXA, dificultando a rastreabilidade dos recursos e a avaliação da execução física e financeira dos projetos**. A falta de integração entre os sistemas compromete a transparência e impede o controle social efetivo, além de dificultar a atuação dos órgãos de controle. A

ausência de padronização na nomenclatura dos programas e a insuficiência de informações sobre propostas rejeitadas ou não contratadas são exemplos das limitações que precisam ser superadas para garantir uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos públicos.

134. Além disso, constatou-se que **o processo de aprovação e execução das emendas parlamentares não está adequadamente alinhado aos princípios da responsabilidade fiscal e da anualidade orçamentária**. A prática de empenhar integralmente os valores das emendas antes da contratação dos projetos, mesmo quando a execução se estende por vários exercícios, contraria dispositivos legais e compromete a previsibilidade orçamentária. Essa situação é agravada pela concentração das contratações no último trimestre do ano, especialmente em dezembro, o que dificulta o planejamento e a execução eficiente das obras. A falta de critérios técnicos claros para a seleção dos projetos e a possibilidade de remanejamento das emendas pelos parlamentares após a análise inicial também contribuem para a instabilidade e a ineficiência na gestão dos recursos.

135. Por fim, a análise revelou que **as emendas parlamentares têm sido utilizadas de forma pouco estratégica, com baixa articulação entre os poderes Executivo e Legislativo**. A ausência de mecanismos eficazes de coordenação e planejamento conjunto compromete o alinhamento das emendas com as políticas públicas setoriais e limita o potencial de transformação social dos investimentos. A falta de capacitação técnica dos municípios e a insuficiência de apoio institucional por parte do Ministério das Cidades agravam esse cenário, dificultando a elaboração de projetos de qualidade e a execução eficiente das obras. Para superar esses desafios, é fundamental fortalecer a governança das emendas parlamentares, aprimorar os sistemas de informação, estabelecer critérios técnicos objetivos e promover uma maior integração entre os diversos atores envolvidos na gestão dos recursos públicos.

#### **Apontamentos relevantes**

136. Os apontamentos relevantes identificados ao longo da auditoria reforçam a necessidade de aprimoramento na gestão das emendas parlamentares. Em primeiro lugar, destaca-se a **ausência de critérios técnicos objetivos para a alocação dos recursos**. Essa situação compromete a equidade na distribuição dos investimentos e pode resultar em obras de baixo impacto social ou mesmo em duplicidade de esforços, como evidenciado no caso do município de Leme/SP, que teve duas propostas aprovadas para o mesmo objeto. A **falta de um banco de projetos estruturado** agrava esse problema, dificultando a seleção de iniciativas com maior potencial de transformação social.

137. Outro apontamento relevante diz respeito à **baixa capacidade técnica dos municípios beneficiários das emendas**. Muitos entes federativos enfrentam dificuldades na elaboração de projetos, na condução dos processos licitatórios e na fiscalização da execução das obras. Essa fragilidade compromete a qualidade dos empreendimentos e aumenta o risco de paralisações, atrasos e desperdício de recursos. A **ausência de ações sistemáticas de capacitação e assistência técnica por parte do Ministério das Cidades** limita a capacidade dos municípios de superar essas dificuldades e implementar projetos de forma eficiente e eficaz.

138. A **transparência na gestão das emendas parlamentares** também foi objeto de preocupação. As **inconsistências nos sistemas de informação, a ausência de dados sobre propostas rejeitadas e a dificuldade de rastrear os autores das emendas classificadas como RP 2 (aquelas discricionárias e de execução obrigatória, não abrangidas pelos demais tipos), comprometem o controle social e dificultam a atuação dos órgãos de fiscalização**. A falta de padronização na nomenclatura dos programas e a insuficiência de informações sobre a execução física e financeira dos projetos são obstáculos que precisam ser superados para garantir uma gestão mais transparente e responsável dos recursos públicos.

139. Por fim, destaca-se a **necessidade de aprimorar os mecanismos de planejamento e coordenação entre os poderes Executivo e Legislativo**. A ausência de articulação entre o Ministério das Cidades e os parlamentares na definição das prioridades e na seleção dos projetos financiados por emendas limita o potencial de impacto das políticas públicas. A adoção de medidas como a elaboração de cartilhas informativas, a realização de reuniões periódicas e o desenvolvimento de sistemas integrados de planejamento pode contribuir para uma maior efetividade na aplicação dos recursos e para o fortalecimento da governança pública.

#### **Benefícios do controle**

140. Os benefícios esperados incluem a disponibilização de conhecimento sistematizado sobre a gestão das emendas parlamentares, subsidiando futuras ações de controle. Destacam-se o diagnóstico dos mecanismos de transparência e controle, o mapeamento da capacidade técnica dos municípios, a análise dos critérios de distribuição das emendas, a avaliação do planejamento orçamentário e a identificação dos fatores que contribuem para a fragmentação dos recursos.

### **Conclusão**

141. O levantamento evidenciou que as emendas parlamentares têm impacto significativo na gestão orçamentária e na execução das políticas públicas a cargo do Ministério das Cidades. A fragmentação dos recursos, a falta de critérios técnicos e as deficiências nos sistemas de informação comprometem a eficiência e a transparência da aplicação dos recursos. Recomenda-se o fortalecimento da capacidade técnica dos municípios, a simplificação dos processos e a melhoria dos mecanismos de controle e planejamento conjunto entre os poderes Executivo e Legislativo.

#### **IV.4. Ações de Adaptação às Mudanças Climáticas com Ênfase na Redução de Riscos de Desastres**

Processo: TC 006.390/2024-2

Relator: Ministro Jhonatan de Jesus

Deliberação: Acórdão 1.914/2025-TCU-Plenário

### **Introdução**

142. O Brasil, em decorrência de suas dimensões continentais e diversidade de biomas, enfrenta uma crescente intensificação de eventos climáticos extremos. Desastres como secas, inundações, enxurradas e deslizamentos tornaram-se mais frequentes e severos, gerando profundos impactos sociais, econômicos e ambientais. Nesse cenário, a capacidade do Estado de prevenir e mitigar esses riscos, por meio de ações de adaptação às mudanças climáticas, torna-se uma pauta de urgência e de alta relevância estratégica.

143. Esta Auditoria Operacional foi realizada no âmbito de uma Auditoria Cooperativa Internacional conduzida pela Iniciativa de Desenvolvimento da Intosai (IDI/Intosai) e teve, como foco, avaliar a eficácia das ações de adaptação climática com ênfase na redução de riscos de desastres (RRD). O trabalho analisou a integração entre duas políticas públicas centrais: a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), avaliando as medidas adotadas desde 2015.

144. A fiscalização representou um esforço para verificar se o arcabouço de governança e os investimentos federais estão, de fato, contribuindo para aumentar a resiliência climática do país e para o efetivo cumprimento dos compromissos internacionais assumidos, como o Marco de Sendai, o Acordo de Paris e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O volume de recursos fiscalizados no período de 2015 a 2024 alcançou o montante de R\$ 4,48 bilhões, referentes às despesas empenhadas pelo Governo Federal na gestão de riscos de desastres.

145. O objeto da auditoria compreendeu as ações de prevenção, mitigação e preparação que se configuram como medidas de adaptação às mudanças climáticas. Foram analisadas as ações conduzidas pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), em articulação com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e o Ministério das Cidades (MCid).

146. O **objetivo geral** contemplou dois aspectos principais: i) verificar o grau de **integração entre a PNPDEC e a PNMC**; e ii) avaliar a **eficácia das medidas de adaptação** adotadas no âmbito da PNPDEC para reduzir o risco de desastres.

### **Principais Constatações**

147. A auditoria concluiu que, embora existam marcos legais e institucionais, a implementação prática das políticas de adaptação e redução de riscos de desastres enfrenta fragilidades significativas. A cultura de resposta reativa aos desastres ainda predomina sobre a prevenção, e a integração entre as agendas de defesa civil e de mudança do clima é incipiente. As principais constatações foram:

### Integração Incipiente entre as Políticas de Defesa Civil e de Mudança do Clima

148. Apesar de as Leis 12.608/2012 (PNPDEC) e 12.187/2009 (PNMC) preverem a integração entre as políticas, a auditoria constatou que essa articulação ainda é inicial e frágil. Os processos de trabalho e os atores institucionais não estão bem articulados, operando muitas vezes em paralelo. A ausência de uma governança consolidada que una as duas agendas limita a capacidade de considerar os efeitos das mudanças climáticas no planejamento de ações de proteção e defesa civil. A elaboração do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNDC), ainda não publicado, representa uma oportunidade para fortalecer essa integração, mas, até o momento, a sinergia entre as políticas é insuficiente.

### Fragilidade na Coordenação das Ações de Prevenção a Desastres

149. A coordenação das ações de prevenção, considerada essencial para o desenvolvimento da gestão de riscos de desastres, é frágil. A atuação da Sedec/MIDR, como órgão central do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil (Sifdec), ainda se concentra majoritariamente nas ações de resposta e recuperação pós-desastre. A falta de um Plano Nacional (PNDC) e a não operacionalização do Conselho Nacional (Conpdec) criam um vácuo de governança, resultando em uma atuação fragmentada dos diversos ministérios e órgãos com competências na área de prevenção.

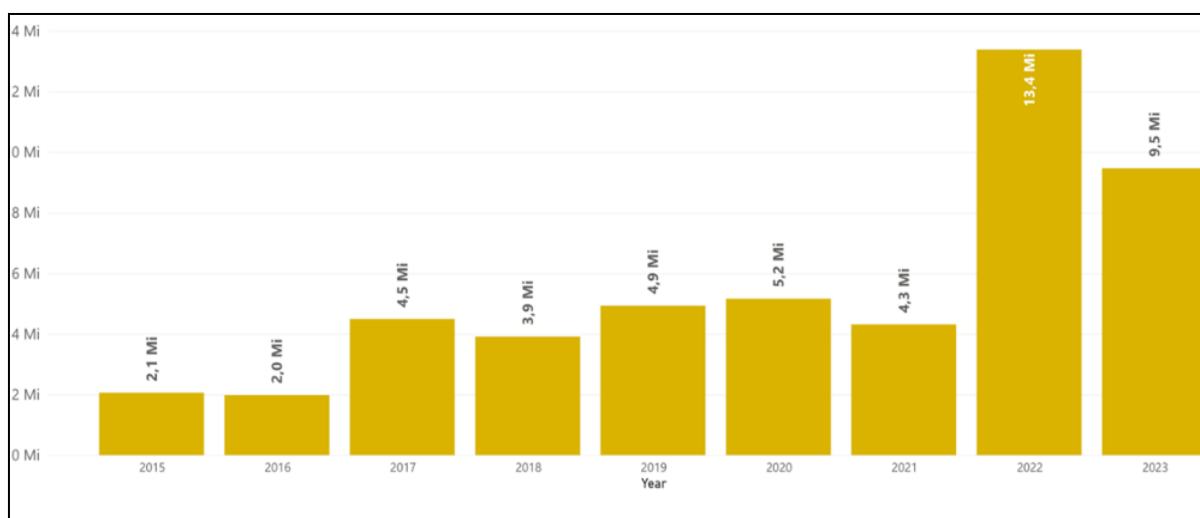
### Ausência de Priorização das Populações Mais Vulneráveis

150. A gestão federal de riscos de desastres não prioriza, de forma sistemática e efetiva, as parcelas populacionais historicamente mais vulneráveis, como mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência e comunidades tradicionais. Embora existam normativos que preveem a inclusão, os processos seletivos para alocação de recursos e os instrumentos de planejamento carecem de critérios que incorporem adequadamente os parâmetros de vulnerabilidade social. Essa lacuna agrava as desigualdades sociais e impede uma proteção equânime da população.

### Insuficiência das Medidas de Adaptação para Mitigar os Impactos de Eventos Extremos

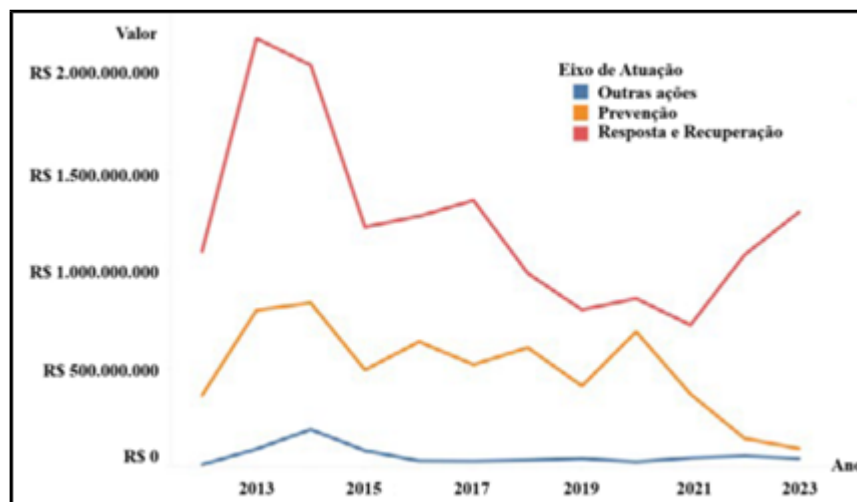
151. As medidas adotadas no âmbito da PNPDEC não foram suficientes para mitigar os impactos crescentes dos eventos climáticos extremos. A auditoria apontou um aumento no número de danos humanos e materiais (Gráfico 16), associado a um volume decrescente de recursos federais destinados a ações de prevenção (Gráfico 17). A análise de cenários de risco ainda considera pouco os efeitos futuros das mudanças climáticas, baseando-se majoritariamente em dados históricos de desastres, o que se mostra insuficiente diante da nova realidade climática.

Gráfico 16 - Total de afetados em eventos hidrológicos



Fonte: Atlas Digital de Desastres no Brasil. Disponível em:  
<https://atlasdigital.mdr.gov.br/paginas/graficos.xhtml>

Gráfico 17 - Recursos totais transferidos de acordo com eixo de atuação de 2012 a 2023



Fonte: PNDC - Produto 4. Disponível em: [www.pndc.com.br](http://www.pndc.com.br)

#### Deficiência no Acompanhamento dos Compromissos Internacionais (Marco de Sendai)

152. O Brasil apresenta uma grave deficiência no acompanhamento e reporte de seu progresso em relação ao Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres (2015-2030). Ao contrário da maioria dos países signatários, o Brasil não tem reportado sistematicamente seus avanços em relação às metas e indicadores do acordo. Essa omissão restringe o atingimento dos objetivos do marco, impacta a efetividade das políticas nacionais associadas e compromete a transparência e a accountability do país no cenário internacional.

#### **Benefícios de Controle e Encaminhamentos**

153. As recomendações prolatadas no Acórdão 1.914/2025-TCU-Plenário visam induzir melhorias estruturantes na governança climática e na gestão de riscos de desastres no Brasil. Os benefícios esperados com a implementação das recomendações são:

- Aprimoramento da Governança: fortalecer a articulação intersetorial, promovendo uma atuação mais coesa e sinérgica entre as políticas de defesa civil e mudança do clima;
- Aumento da Resiliência: melhorar a capacidade do país de antecipar, prevenir e mitigar os impactos de desastres, com base em projeções climáticas e com foco nas populações mais vulneráveis;
- Transparência e Controle Social: ampliar a transparência sobre o cumprimento das metas nacionais e internacionais, fomentando a participação social e o controle sobre as políticas públicas relacionadas;
- Otimização de Recursos: priorizar a alocação de recursos em ações preventivas, que alcançam resultados mais efetivos na redução de perdas humanas e materiais.

154. As principais recomendações constantes do Acórdão 1.914/2025-TCU-Plenário foram:

- Recomendar à Sedec/MIDR que: i) aprimore a coordenação das ações de prevenção no âmbito do Sifdec, com a efetiva operacionalização do Conpdec; ii) priorize as parcelas populacionais mais vulneráveis na gestão de riscos, com a disposição de dados segregados e a participação desses grupos na formulação das políticas; iii) consolide a adoção de projeções futuras de riscos climáticos no planejamento das ações de Defesa Civil.

- Recomendar ao MIDR que: i) institua e operacionalize o Plano Setorial de Gestão de Riscos e Desastres, integrante do Plano Clima Adaptação, a fim de aprimorar a interação formal entre a PNPDEC e a PNMC; ii) realize o acompanhamento e exerça a transparência sobre o progresso do país no atendimento às metas do Marco de Sendai.



*Recomendar ao MMA que: adote medidas para instituir e monitorar o Plano Clima Adaptação, garantindo sua continuidade e evitando a desinstitucionalização ocorrida com o plano anterior (Plano Nacional de Adaptação, ciclo 2016-2020).*

### **Conclusão**

*155. A auditoria concluiu que o Brasil, embora possua um arcabouço legal avançado, ainda enfrenta desafios críticos para transformar suas políticas de mudanças climáticas e redução de riscos em ações efetivas e coordenadas. A integração entre a agenda de Defesa Civil e a de Mudança do Clima é o pilar fundamental para essa transformação, mas permanece como um objetivo a ser alcançado.*

*156. A persistência de uma cultura de resposta reativa, a fragmentação da governança de prevenção, a falta de priorização dos grupos mais vulneráveis e a insuficiência das medidas de adaptação frente à crescente intensidade dos eventos extremos são fragilidades que expõem o país a riscos cada vez maiores.*

*157. As recomendações expedidas pelo Tribunal oferecem um caminho claro para o fortalecimento institucional e a melhoria da governança, com o objetivo de construir um Brasil mais resiliente e preparado para os desafios climáticos. A efetiva implementação dessas medidas será fundamental para assegurar que as mudanças necessárias sejam implementadas, protegendo vidas, o patrimônio público e privado e o desenvolvimento sustentável do país.*

### **IV.5. Ações de Prevenção e Mitigação a Desastres no âmbito da Política nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC**

*Processo:* TC 008.979/2024-3

*Relator:* Ministro Walton Alencar Rodrigues

*Deliberação:* Pendente

### **Introdução**

*158. Foi realizada auditoria operacional para avaliar as ações de prevenção e mitigação de desastres no Brasil, no contexto da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). O relatório abrange o período de 2012 a 2024 e analisa a atuação dos órgãos federais que compõem o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec). O principal ator foi a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), vinculada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), que é designada como órgão central desse sistema.*

*159. As análises contemplaram dois eixos principais:*

*- Governança: analisar as condições de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação da PNPDEC; e*

*- Obras: avaliar a eficácia das obras de prevenção a desastres financiadas com recursos federais, com um recorte específico para os empreendimentos no Estado do Rio Grande do Sul.*

### **Principais Constatações**

*160. A auditoria revelou fragilidades sistêmicas e estruturais que têm impedido a PNPDEC de atingir seus objetivos, mantendo o Brasil em um ciclo de atuação predominantemente reativo (resposta e recuperação) em vez de preventivo. Os achados, a seguir expostos, demonstram uma política pública com problemas de implementação, nada obstante terem decorridos mais de uma década desde sua instituição.*

#### **Institucionalização Parcial e Fragilidade da Governança**

*161. A principal constatação é que a PNPDEC se encontra apenas parcialmente institucionalizada. Apesar de passados mais de 12 anos após a promulgação da lei, dois de seus principais instrumentos de governança ainda não foram efetivamente implementados:*

*- Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec): órgão deliberativo essencial para a articulação entre os diversos atores, ainda não se encontra em funcionamento.*



- Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC): instrumento que deveria nortear as estratégias, metas e ações em nível nacional, ainda não foi lançado, embora o prazo legal já tenha se esgotado.

162. Essa lacuna de governança decorre da articulação e coordenação incipientes entre os órgãos integrantes do Sinpdec. Também foi constatada baixa legitimidade do órgão central (Sedec) para coordenar as ações de prevenção perante os demais atores do sistema.

#### Falhas no Mapeamento e Monitoramento de Áreas de Risco

163. O mapeamento de áreas de risco e o monitoramento de eventos, insumos essenciais para planejamento e execução das ações de prevenção, são insuficientes e desarticulados.

- Capacidade Insuficiente: O ritmo de mapeamento realizado pelo Serviço Geológico do Brasil (SGB) é insuficiente para atender à demanda de todos os municípios brasileiros. A capacidade anual da instituição é de cerca de 70 mapeamentos, enquanto a meta da versão preliminar do PN-PDC para 2040 prevê mapear 1.942 municípios críticos. Além disso, há a necessidade de atualizar periodicamente cada mapeamento realizado.

- Falta de um Repositório Central: Não existe uma base de dados unificada e pública que consolide todos os mapeamentos de risco realizados por diferentes instituições (federais, estaduais e municipais). Essa ausência dificulta o planejamento integrado e a priorização de ações.

164. Esse cenário tem contribuído para o atraso do mapeamento das localidades mais críticas e para a concentração dos recursos em ações de recuperação e resposta, conforme aponta o Gráfico 18, impactando, tanto o diagnóstico de parcelas da população em situações críticas de vulnerabilidade, quanto o necessário planejamento nacional das ações de prevenção prioritárias.

Gráfico 18 - Evolução da execução orçamentária no programa de gestão de riscos e desastres



Fonte: Painel de Recursos para Gestão de Riscos e Desastres - TCU (BRASIL, 2025b).

#### Ausência de um Sistema de Monitoramento e Avaliação da Política

165. Não há um processo sistematizado para monitorar e avaliar os resultados das ações de prevenção. Ademais, os órgãos executores não possuem indicadores robustos para medir o impacto de suas ações na redução efetiva dos riscos. Consequentemente, a política não é retroalimentada com informações sobre sua própria eficácia, o que impede a correção de rumos e o aprimoramento contínuo.

166. Essa ausência tem o potencial de resultar na falta de priorização das atividades com maior impacto na redução de riscos e alocação ineficiente dos recursos públicos, comprometendo, assim, o aperfeiçoamento da política, bem como o alcance dos seus objetivos.

#### Fragmentação na Seleção de Obras de Prevenção

167. A escolha de quais obras de prevenção (contenção de encostas, drenagem etc.) receberão recursos federais ocorre de forma fragmentada e sem um direcionamento estratégico claro. A seleção depende

majoritariamente de fontes pontuais, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e emendas parlamentares, e não há um planejamento contínuo e integrado baseado em critérios técnicos de risco.

168. Cada ministério recebe e processa as demandas dos municípios de forma isolada, sem uma visão sistêmica que permita direcionar os recursos para as áreas de maior necessidade e com maior potencial de mitigação de desastres. Essa sistemática pode provocar descontinuidade de iniciativas, redução da efetividade dos recursos públicos e ampliação das desigualdades no acesso a recursos federais.

169. As principais obras de prevenção estão no Programa 2318 - Gestão de Riscos e Desastres (PPA 2024-2027). A Tabela 16 detalha as ações orçamentárias em que essas obras estão alocadas e os respectivos responsáveis.

Tabela 16 - Ações orçamentárias para obras de prevenção no Programa 2318 (PPA 2024-2027)

Ação	Título	Responsável
00T5	Apoio à Realização de Estudos, Projetos e Obras dos Entes Federados para Contenção ou Amortecimento de Cheias e Inundações e para Contenção de Erosões Marinhas e Fluviais	MIDR / SNSH
14RL	Apoio à execução de estudos, planos, projetos e obras de prevenção e proteção à erosão costeira em áreas urbanizadas	MIDR / Sedec
8348	Apoio a Obras Emergenciais de Mitigação para Redução de Desastres	MIDR / Sedec
00TK	Apoio a Sistemas de Drenagem Urbana Sustentável e de Manejo de Águas Pluviais em Municípios Críticos Sujeitos a Eventos Recorrentes de Inundações, Enxurradas e Alagamentos	MCid / SNSA
8865	Apoio à Execução de Projetos e Obras de Contenção de Encostas em Áreas Urbanas	MCid / SNP

Fonte: Elaboração própria com informações provenientes do SIOP

Elevado Percentual de Obras de Prevenção Inacabadas ou Atrasadas

170. Foi verificado um cenário preocupante na execução das obras de prevenção. De uma amostra de 264 obras nos sete estados mais afetados por desastres, 37% (97 obras) estavam inacabadas (paralisadas, inconclusas ou com atrasos significativos)."

É o relatório.

## VOTO

Apresento ao Plenário do Tribunal de Contas da União o relatório consolidado do **Fiscobras 2025**, elaborado em cumprimento ao disposto no art. 142, inciso II, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei 15.080/2024 (LDO 2025). O trabalho tem por objetivo oferecer uma visão abrangente e atualizada acerca das fiscalizações realizadas pelo TCU sobre a execução de obras e políticas de infraestrutura financiadas com recursos federais, identificando avanços, desafios e oportunidades de aperfeiçoamento na gestão pública.

2. O Fiscobras constitui uma das mais tradicionais e relevantes iniciativas de controle externo do Tribunal, consolidando-se ao longo dos últimos 29 anos como instrumento de diagnóstico nacional sobre a execução das políticas públicas de investimento. Mais do que um conjunto de auditorias em obras específicas, o programa tem evoluído para abarcar dimensões estruturantes de governança, planejamento e transparência, tornando-se um verdadeiro observatório da infraestrutura pública brasileira.

3. O Fiscobras 2025 compreendeu 25 auditorias em obras e serviços de engenharia, distribuídas por quinze unidades da federação e selecionadas com base nos critérios de materialidade, relevância e risco. As fiscalizações alcançaram empreendimentos nas áreas de transporte, energia, saneamento, infraestrutura urbana, habitação, educação e saúde, totalizando R\$ 19 bilhões fiscalizados, dos quais R\$ 4,8 bilhões correspondem a dotações orçamentárias do exercício. Além dessas, foram realizados outros diversos trabalhos temáticos, com cunho tanto de conformidade quanto operacional.

4. Nesta edição do programa de fiscalizações de infraestrutura do TCU, ganham destaque os investimentos desta Casa em inovação e transformação digital. O uso de ferramentas de inteligência artificial, cruzamento de bases de dados e monitoramento remoto de obras ampliaram o alcance e a efetividade do controle, tornando possível fiscalizações em larga escala e a identificação precoce de riscos.

5. Outro eixo importante do Fiscobras 2025 é da participação cidadã. Iniciativas como a Força-Tarefa Cidadã Obras e o uso do aplicativo #União Cidadã tem permitido que voluntários e organizações da sociedade civil colaborem com o Tribunal na coleta de informações sobre o andamento de obras financiadas com recursos federais, transformando a sociedade em parceira efetiva do controle e da boa governança.

6. Portanto, organizo este voto de forma a propiciar uma compreensão integrada dos resultados. Inicialmente, apresento um panorama geral das obras públicas na Lei Orçamentária Anual de 2025 (LOA 2025) e no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026 (PLOA 2026), com análise dos montantes orçamentários, da participação das emendas parlamentares e da evolução histórica dos investimentos. Em seguida, abordo as fiscalizações realizadas no âmbito do Fiscobras 2025, detalhando os principais resultados obtidos.

7. Na sequência, são destacados os trabalhos temáticos e estruturantes conduzidos durante o exercício, que ampliam o escopo tradicional do programa. Entre eles, figuram ações voltadas à retomada e prevenção de obras paralisadas, ao acompanhamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), à análise da alocação de emendas parlamentares, à resposta a desastres naturais, bem como à transformação digital do controle externo.

### **I. Panorama das obras públicas na LOA 2025 e no PLOA 2026**

8. A Lei Orçamentária de 2025 e o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026 apresentam tendência de leve crescimento nominal dos investimentos federais em obras e serviços de engenharia.

O montante total destinado a ações orçamentárias relacionadas a obras públicas na LOA 2025 alcançou **R\$ 184,9 bilhões**, valor 3,8% superior ao verificado na LOA 2024.

9. Já o PLOA 2026 projeta um incremento mais expressivo, alcançando **R\$ 208,1 bilhões**, o que representa crescimento nominal de 12,6% em relação ao exercício anterior. Ressalte-se que os valores do PLOA 2026 não incluem as emendas parlamentares, diferentemente da LOA 2025.

10. Esses investimentos estão fortemente reunidos nas empresas estatais, que respondem por cerca de 75% do total previsto para 2025 e 84% para 2026. Por sua vez, as dotações do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) totalizam R\$ 41,3 bilhões em 2025 e R\$ 33 bilhões em 2026.

Orçamento	Dotação Obras (R\$)	Dotação Obras (R\$)	Percentual	Percentual
	LOA 2025	PLOA 2026	LOA 2025	PLOA 2026
Fiscal	31,4 bilhões	25,2 bilhões	17%	12%
Seguridade Social	10,0 bilhões	7,8 bilhões	5%	4%
Investimento das Estatais	143,6 bilhões	175,2 bilhões	78%	84%

11. As dotações no Orçamento de Investimento das Estatais são, em essência, nos segmentos de petróleo, gás e energia. Resta, portanto, fatia menor do orçamento para as demais funções: transporte, educação, saúde, saneamento e outras.

12. Nesse sentido, ao se observar somente o OFSS, as funções de transporte e educação mantêm historicamente posição de liderança, respondendo juntas por mais de 60% dos recursos.

Função	LOA 2025 (bilhões de R\$)	PLOA 2026 (bilhões de R\$)
Transporte	13,4	12,8
Saúde	9,8	7,8
Educação	6,5	4,3
Urbanismo	2,5	1,2
Gestão Ambiental	1,5	1,5

13. Observando-se os números de 2025, sobressai uma preocupação quanto à execução desses empreendimentos: até agosto de 2025, **apenas 55%** dos valores empenhados para obras públicas haviam sido pagos. Apesar de o ano ainda estar em curso, o valor é significativo e reflete desafios na execução do orçamento.

14. Outro aspecto a se observar é que, apesar da ampliação nominal das dotações orçamentárias para obras públicas na LOA 2025 e no PLOA 2026, a análise sob as óticas da inflação e da proporção dos investimentos em relação ao produto interno bruto (PIB) demonstra que o **nível real de investimento** público brasileiro permanece historicamente abaixo dos patamares necessários para sustentar o crescimento econômico e a expansão da infraestrutura.

15. Considerando a inflação nos últimos doze meses (de 4,27%), ou no ano de 2024 (de 4,62%), verifica-se que houve uma redução no montante real de investimentos em infraestrutura em 2025. De outro lado, deve-se enaltecer a previsão de incremento para 2026, com um crescimento real de 3,3% no orçamento projetado.

16. Ainda assim, quando se observa a razão entre os investimentos federais em obras e o PIB, os dados não alcançam os patamares desejados para fazer frente ao enorme déficit de infraestrutura no País. Considerando as projeções do Ministério da Fazenda para o PIB, as dotações totais para obras representam cerca **1,36% do produto interno bruto** projetado para 2025 e 1,44% para 2026, percentuais inferiores aos parâmetros internacionais de referência.

17. Estudos do Banco Mundial e da OCDE apontam que economias emergentes com boa manutenção e expansão de infraestrutura física destinam entre 3% e 5% do PIB a investimentos públicos diretos e parcerias em infraestrutura. Mesmo no contexto latino-americano, o Brasil se

mantém abaixo da média regional, de 2,8% do PIB em 2023 (*Infraestrutura en América Latina y el Caribe*, BID, 2024),

18. A insuficiência de investimentos se torna ainda mais crítica quando considerados somente os valores destinados à infraestrutura social (saneamento, mobilidade urbana, habitação, educação e saúde).

19. Em outra frente, é notório que, na última década, tem-se observado o crescimento dos investimentos realizados por meio de **concessões**, em contraste com a estagnação ou até queda do volume de investimentos diretamente executados pelo Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS).

20. Em 2024, por exemplo, os investimentos em contratos de concessão superaram os R\$ 300 bilhões em compromissos assumidos pela iniciativa privada, ao passo que o OFSS destinou R\$ 42 bilhões. Esse movimento reflete uma realidade para contornar as restrições fiscais impostas ao orçamento direto.

21. Esse modelo de financiamento da infraestrutura pública desloca a maior parte do risco e da responsabilidade para fora do OFSS, o que, do mesmo modo, tem exigido gradualmente maior atenção desta Corte para essas modalidades de investimentos.

22. Assim, o Tribunal de Contas da União tem se dedicado – para além das auditorias em obras executadas com recursos do OFSS – a trabalhos estruturantes e transversais, voltados à avaliação da governança pública, do planejamento setorial e do aperfeiçoamento dos marcos regulatórios, e ainda à identificação de riscos associados aos contratos de concessão e aos investimentos das estatais. Essa estratégia de múltiplas frentes tem permitido ao Tribunal contribuir de forma preventiva para a melhoria dos resultados do investimento em infraestrutura no país.

## II. Emendas parlamentares

23. A Constituição Federal assegura aos parlamentares o direito de propor emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, observados os limites e condições fixados na LDO. Em 2025, mantiveram-se as modalidades individuais (RP 6) e de bancadas estaduais (RP 7) como emendas impositivas, conforme previsto nas Emendas Constitucionais 86/2015 e 100/2019. As emendas de comissões permanentes (RP 8) também apresentaram relevância, após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 851, que pôs fim à execução das emendas do relator-geral (RP 9).

24. De acordo com a LOA 2025, o valor global de emendas parlamentares atingiu R\$ 46,7 bilhões, dos quais cerca de **R\$ 6,1 bilhões** se destinaram a obras ou serviços de engenharia. Esse montante representa aumento de 3,4% em relação ao exercício anterior.

LOA 2025	Dotações para Obras (bilhões de R\$)	Emendas Parlamentares (bilhões de R\$)	Percentual
Fiscal	31,4	4,5	14%
Seguridade Social	10,0	1,7	17%
Investimento das Estatais	143,6	-	-
TOTAL	184,9	6,2	3,4%

25. Observa-se que, embora o peso das emendas sobre o total de investimentos federais em infraestrutura não seja tão representativo (cerca de 3,4%), elas compõem **importante fatia do OFSS** (cerca de 15%) e exercem papel significativo na distribuição territorial das despesas, especialmente em municípios de pequeno e médio porte.

26. Aproximadamente 68% dos valores oriundos de emendas para obras destinam-se a transferências a municípios, majoritariamente para projetos de pavimentação urbana, construção de



unidades de saúde e equipamentos educacionais. As funções mais beneficiadas, portanto, são aquelas voltadas a obras em saúde (28%), urbanismo (22%) e transporte (19%).

27. A pulverização de investimentos decorrentes de emendas acarreta riscos de baixa efetividade na execução, especialmente quando há ausência de **planejamento integrado com as políticas setoriais**.

28. Com efeito, por meio de decisões recentes, o STF tem fortalecido a necessidade de transparência e integridade desses investimentos. As decisões proferidas nas ADPFs 850 e 851 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.088/DF vedaram a inclusão de despesas sem identificação dos autores e beneficiários.

29. Essas decisões impõem a observância de planos de trabalho, rastreabilidade dos beneficiários e **compatibilidade técnica** das despesas com as políticas setoriais. Para as obras públicas, isso se traduz em um ambiente de maior segurança jurídica e qualidade no gasto, reduzindo os riscos de baixa efetividade e até de paralisações.

30. No âmbito do Tribunal de Contas da União, tais decisões ampliam a responsabilidade da Corte na verificação da aderência desses investimentos aos planos de trabalho, cronogramas e políticas públicas.

31. Em consonância com essa diretriz, o TCU vem realizando importantes trabalhos que, de diversas formas, colaboram com a governança das emendas, com destaque para: o painel de obras paralisadas; o pacto nacional pela retomada de obras da educação básica e profissionalizante; o acompanhamento para prevenção de paralisação de obras públicas federais; o levantamento sobre a alocação de emendas parlamentares em obras públicas; e a auditoria contínua de editais de obras, com recursos de transferências voluntárias. Ainda neste voto, comentarei mais sobre algumas dessas iniciativas.

### III. Fiscalizações de Obras Públicas

32. No Fiscobras 2025, o TCU realizou **25 auditorias** em obras e serviços de engenharia, entre setembro de 2024 e agosto de 2025, em cumprimento ao disposto no art. 142, inciso II, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025 (LDO 2025 - Lei 15.080/2024). As fiscalizações foram conduzidas pelas unidades técnicas especializadas: SecexInfra e SecexEnergia.

33. As fiscalizações abrangeram quinze unidades da federação, com distribuição entre as cinco regiões do país, e envolveram empreendimentos nas áreas de transportes, energia, saneamento, infraestrutura urbana, habitação, educação e saúde. A lista detalhada consta do Apêndice A do Relatório (peça 20).

34. O valor total fiscalizado alcançou **R\$ 19 bilhões**, abrangendo dotações orçamentárias de outros exercícios. Para 2025, as dotações orçamentárias associadas às fiscalizações somaram R\$ 4,8 bilhões, montantes que representam incremento de cerca de 30% em relação ao ciclo anterior (Fiscobras 2024).

35. Em valores, destaca-se a auditoria na Usina Termonuclear de Angra 3, que sozinha responde por um volume de recurso fiscalizados (VRF) de aproximadamente R\$ 10 bilhões. Em seguida, vem o Metrô de Fortaleza/CE, com R\$ 2,6 bilhões, e o Metrô de Salvador/BA, com R\$ 1,2 bilhão.

36. A seleção dos empreendimentos a serem auditados seguiu os tradicionais critérios de materialidade, relevância e risco, definidos a partir de informações do SIOP, do Painel de Obras Públicas do TCU e do Siga Brasil. Assim, foram priorizados investimentos de alto valor, mas também com histórico de falhas, impacto social relevante e **estágio inicial de execução** – momento em que o



controle externo pode contribuir de forma mais efetiva para prevenir danos sociais e econômicos na execução das obras.

37. Note-se que as obras selecionadas refletem **diversidade** setorial e regional, incluindo empreendimentos de alta materialidade e grande impacto socioeconômico, mas também obras de médio porte, com ênfase em saneamento básico, mobilidade urbana e reconstrução de infraestrutura hídrica e habitacional. Essa composição assegura ao Fiscobras representatividade temática e geográfica, reforçando seu papel de instrumento de diagnóstico sobre a execução de investimentos públicos em infraestrutura.

Tipo de Obra	Quantidade	Percentual
Rodovias	6	24%
Saneamento / habitação / infraestrutura urbana	5	20%
Metroviárias	3	12%
Ferrovias	3	12%
Edificações	2	8%
Energia	2	8%
Hídricas (barragens, açudes, adutoras, canais)	2	8%
Portuárias / hidroviárias / dragagem	1	4%
Aeroportos	1	4%
Total	25	100%

38. Entre os empreendimentos auditados, destaco ainda o Canal Adutor do Sertão Alagoano, a Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), a Dragagem do Porto de Belém para a COP30, diversas Obras de Reconstrução no Estado do Rio Grande do Sul e a Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Aracaju/SE.

39. Das 28 fiscalizações inicialmente aprovadas pelo Acórdão 653/2025-Plenário para compor o Fiscobras 2025, três foram excluídas: o Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (RJ); a Ferrovia Transnordestina, trecho Salgueiro/PE–Suape/PE; e a BR-381/MG, trecho Belo Horizonte e Governador Valadares. A primeira foi retirada em razão de solicitação de solução consensual apresentada pelo Ministério da Saúde, nos termos da Instrução Normativa (IN) TCU 91/2022. As outras duas serão fiscalizadas por meio de outras modalidades de ações de controle.

40. Das 25 obras fiscalizadas, 15 apresentaram indícios de **irregularidades graves (60%)**, sendo 1 com recomendação de paralisação (IGP) e 14 classificadas como irregularidades graves que não impedem a continuidade (IGC). As demais 9 fiscalizações (36%) apresentaram falhas ou impropriedades formais (F/I) e em 1 delas não foi identificada nenhuma ressalva (SR).

41. A obra classificada como IGP é um caso antigo, com irregularidades ainda pendentes de solução: a construção no segmento da Serra de Petrópolis/RJ, da BR-040/RJ, no qual foram detectados sobrepreço e inconsistências nos projetos (TC 023.204/2015-0).

42. É de se destacar que, pelo nono ano consecutivo, há redução ou estagnação no percentual de obras com recomendação de paralisação (IGP), o que evidencia o amadurecimento do controle preventivo exercido por esta Corte e o aperfeiçoamento dos mecanismos de correção tempestiva por parte dos gestores públicos.

43. O Tribunal tem mantido sua estratégia de auditar obras em **estágio inicial de execução** ou ainda em fase de contratação. No Fiscobras 2025, 13 obras (52%) estavam em fase inicial de execução (até 25%); 7 obras (28%) em fase intermediária; e 5 obras (20%) em estágio já avançado.

44. Essa metodologia permite ao TCU atuar tempestivamente na prevenção de desvios, evitando a consolidação de sobrepreços, atrasos ou falhas contratuais que, uma vez ocorridos em etapas avançadas, tendem a demandar medidas corretivas mais onerosas e menos eficazes.

45. No conjunto das fiscalizações realizadas, foram identificados 216 achados de auditoria, dos quais 46% se referem a contratos, 26% a licitações, 15% a gestão e supervisão de obras, 8% a planilhas orçamentárias e sobrepreço e 5% a aspectos ambientais, fundiários e de cronogramas físico-financeiros.

46. As ocorrências mais recorrentes dizem respeito a projetos básicos incompletos ou desatualizados; superestimativa de quantitativos que resultam em sobrepreço; fragilidades nos processos licitatórios e na gestão de aditivos contratuais; bem como deficiências no planejamento fundiário e ambiental.

47. Em síntese, as fiscalizações do Fiscobras seguem contribuindo não apenas para identificar irregularidades, mas para aprimorar continuamente práticas de gestão, planejamento e execução de obras públicas, fortalecendo a governança e a eficiência do gasto público federal.

#### IV. Ações de Controle Relevantes

48. O Fiscobras 2025 reforça a vocação do Tribunal de Contas da União de atuar de forma pedagógica e propositiva no campo das obras e investimentos públicos. Ao longo dos últimos anos, o programa vem ampliando seu raio de alcance e impacto, com novas ferramentas de controle e de indução de boas práticas.

49. De um conjunto de fiscalizações essencialmente voltadas à verificação de empreendimentos específicos, o Fiscobras evoluiu para abarcar também ações de natureza **estruturante** e **transversal**, que examinam políticas públicas, regulações, programas e procedimentos administrativos com potencial de gerar ganhos sistêmicos ao Estado brasileiro.

50. As **auditorias temáticas** têm permitido identificar gargalos e oportunidades de melhoria que transcendem obras isoladas, alcançando dimensões de planejamento, gestão e governança. Trata-se de um movimento que fortalece a capacidade do Tribunal de contribuir para o aprimoramento da ação governamental e para a eficiência dos investimentos públicos.

51. Neste voto, enaltecerei os trabalhos referentes: (i) a obras paralisadas; (ii) ao Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação; (iii) ao panorama de execução do PAC; (iv) ao levantamento sobre a alocação de emendas parlamentares; e (v) às ações de adaptação às mudanças climáticas e de enfrentamento a desastres naturais, com ênfase nas respostas do governo federal ao desastre ocorrido no Rio Grande do Sul.

52. Sem prejuízo desses destaques, o relatório também contempla importantes fiscalizações setoriais, como as referentes: (i) à Usina de Angra 3; (ii) à estrutura e funcionamento das agências reguladoras (Aneel, ANP, Anatel e ANM); (iii) à situação econômico-financeira da Nuclep; (iv) ao Projeto Refino Boaventura (antigo Comperj); (v) ao Plano Setorial de Transporte Ferroviário; (vi) à recuperação de rodovias federais; e (vii) à gestão de segurança de barragens, entre outras iniciativas de grande relevância para o desenvolvimento da infraestrutura nacional.

#### Obras Paralisadas e o Pacto pela Retomada de Obras da Educação

53. Início este relevante tópico registrando que a questão das obras públicas paralisadas permanece como um dos grandes desafios para a boa gestão dos investimentos públicos e para o desenvolvimento social e econômico do País. Na sessão plenária de 30/7/2025, o Tribunal apresentou os dados mais recentes do **Painel de Obras Paralisadas**, plataforma criada em 2020 com o objetivo de reunir e divulgar, semestralmente, informações sobre empreendimentos financiados com recursos federais.

54. A atualização do painel mostra que o quadro segue preocupante: das 22.621 obras mapeadas, **11.469 estão paralisadas, o que representa 50,7% do total**. As áreas mais afetadas

continuam sendo educação e saúde, que concentram cerca de 70% das paralisações, somando 8.053 obras inacabadas nesses setores. Do ponto de vista regional, merecem destaque negativo os estados do Maranhão, Bahia, Pará e Minas Gerais, que juntos concentram quase 4 mil empreendimentos interrompidos. Outro dado relevante é que o problema não se limita a obras antigas: entre as 5.505 obras iniciadas entre abril de 2024 e abril de 2025, cerca de 1.200 já estavam paralisadas, o equivalente a 22% do total.

55. Diante desse cenário, o Tribunal tem intensificado sua atuação, cobrando medidas estruturadas da Administração Pública e estimulando a formulação de políticas capazes de garantir a conclusão dos empreendimentos. Um marco importante nesse contexto é a Lei 14.719/2023, que instituiu instrumentos específicos para a retomada de obras nos setores de educação e saúde, em consonância com as determinações do Acórdão 2.134/2023-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

56. Uma das ações de maior destaque é o **Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica e Profissionalizante**, acompanhado pelo Tribunal no TC 036.329/2023-1, sob a relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus. Essa iniciativa visa repactuar contratos de obras paralisadas ou inacabadas, para permitir o aporte de novos recursos federais para sua conclusão. Do total de 5.642 obras sob gestão do FNDE, 3.784 tiveram manifestação de interesse de entes federados para retomada.

57. Por meio das obras já aprovadas nesse pacto, estima-se a criação de mais de 530 mil vagas na educação básica e profissionalizante em dois turnos, ou 265 mil vagas em tempo integral, com investimentos de aproximadamente R\$ 4,98 bilhões. O número de empreendimentos aprovados para retomada vem crescendo expressivamente, de 135 em 2024 para 2.085 em 2025, refletindo avanços na operacionalização do programa.

58. Destaca-se também a criação da **Força-Tarefa Cidadã Obras**, lançada em 25/2/2025, em parceria com o Observatório Social do Brasil (OSB), para capacitar voluntários que coletam dados por meio do aplicativo #UniãoCidadã. O trabalho colaborativo envolve a Rede Integrar, o Ministério Público Federal e a Controladoria-Geral da União, integrando cerca de 50 auditores em 24 tribunais de contas.

59. Além do esforço de retomada, o TCU tem conduzido uma ação de acompanhamento para **Prevenção de Paralisação de Obras Públicas Federais**, com o objetivo de identificar empreendimentos financiados com recursos da União e executados por estados e municípios que não registram medições há cerca de 90 dias. O Painel de Prevenção de Paralisação de Obras, desenvolvido pelo Tribunal, permite localizar essas situações e cobrar explicações de gestores públicos, empresas contratadas e órgãos federais envolvidos, buscando identificar causas, providências e responsabilidades.

### Panorama de Execução do PAC

60. Na consolidação do Fiscobras 2023, também sob minha relatoria, o TCU expediu orientação às unidades técnicas da Casa para que, nas próximas edições do Fiscobras, apresentassem um panorama circunstanciado do Programa de Aceleração do Crescimento, com informações sobre o nível de execução das ações em relação ao previsto, o cumprimento de prazos e o grau de maturidade dos investimentos (Acórdão 2.207/2023-Plenário).

61. Em decorrência, foi realizado acompanhamento, por meio do processo TC 008.447/2024-1, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, cujo exame resultou no recente Acórdão 2.100/2025-Plenário.

62. Na decisão, verificou-se haver fragilidades de governança, notadamente: ausência de critérios transparentes e verificáveis para seleção de projetos; déficits de transparência ativa; e falta de

aderência às políticas e planos setoriais. As providências apresentadas até então foram consideradas insuficientes, motivando determinações e recomendações para o aprimoramento da gestão do programa.

63. No plano informacional, constatarem-se lacunas relevantes no portal do Novo PAC. Não são divulgadas as fontes de financiamento por empreendimento, o que impede a rastreabilidade e a consolidação fidedigna dos valores. Adicionalmente, foram observadas assimetrias entre os dados divulgados e os extraídos do portal, reforçando a necessidade de padronização, completude e consistência das bases oficiais.

64. Ao final, evidenciou-se ser **inviável** neste momento traçar um **panorama fidedigno e completo de desempenho do PAC**.

65. Por isso, por meio do Acórdão 2.100/2025-Plenário, o TCU determinou à Casa Civil o aperfeiçoamento da transparência e do monitoramento do Novo PAC, com a inclusão, no portal oficial, de informações detalhadas por empreendimento, além da divulgação de indicadores de desempenho que permitam aferir prazos, aderência orçamentária e os critérios utilizados para a seleção de projetos.

66. Mesmo diante dessa limitação de informações, para esta consolidação do Fiscobras 2025, a unidade técnica desta Corte buscou informações de modo a evidenciar alguns dados de andamento do Programa.

67. Assim, em 28/9/2025, os dados do portal do Novo PAC identificam 22.408 empreendimentos, com valor total de R\$ 1,4 trilhão – montante inferior ao informado na página principal (de R\$ 1,8 trilhão).

68. No recorte por fontes e modalidades, destacam-se os investimentos privados no Programa Minha Casa Minha Vida, em concessões de rodovias, ferrovias e linhas de transmissão. Já com recursos públicos, chamam atenção as rodovias com investimentos previstos em R\$ 72 bilhões.

69. Quanto ao andamento físico das ações, a categoria “em obras” passou de R\$ 979 bilhões para R\$ 776 bilhões; enquanto “concluído” evoluiu de R\$ 35 bilhões para R\$ 319 bilhões.

70. Não obstante as lacunas de transparência, é possível registrar, como nota positiva, que o portal passou a oferecer *link* ao Transferegov.br com informações adicionais sobre os empreendimentos.

### **Alocação de Emendas Parlamentares**

71. O TCU está desenvolvendo um levantamento com o objetivo de mapear os efeitos das emendas parlamentares nas políticas e na execução de obras no âmbito do Ministério das Cidades. Registro aqui informações preliminares do trabalho, que ainda está em andamento, no processo TC 019.579/2024-1, sob a relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

72. Os achados indicam um volume orçamentário expressivo das emendas no orçamento da pasta: cerca de 40% dos recursos destinados a obras no período analisado. Uma parcela de tal peso reforça a relevância do instrumento, mas acende o alerta para a dificuldade de alinhamento às prioridades estratégicas, com pulverização em projetos de pequena escala.

73. No plano da execução, verificou-se morosidade: aproximadamente 35% dos contratos firmados em 2021 e 2022 ainda não haviam iniciado, cerca de 10% estavam paralisados e, de 2023, cerca de 80% das obras permaneciam sem início de execução.

74. Foram também identificadas fragilidades informacionais – inconsistências e falta de integração entre Transferegov.br, SIOP e CAIXA –, o que dificulta a rastreabilidade de recursos e a avaliação físico-financeira. Ademais, observou-se concentração de contratações no último trimestre,

prática de empenho integral antes da contratação e insuficiência de critérios técnicos claros para seleção, fatores que reduzem previsibilidade e eficiência.

75. Em síntese, os resultados do levantamento, que certamente serão examinados com maior profundidade e encaminhados pelo nobre relator em busca de maior efetividade na alocação de recursos públicos, já permitem indicar a necessidade de aprimorar a governança, a padronização de dados e de critérios técnicos, além de fortalecer o alinhamento setorial e o controle social sobre a aplicação dos recursos.

### **Mudanças Climáticas e Enfrentamento a Desastres**

76. Trato agora das auditorias que examinam, de um lado, a integração entre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e, de outro, a efetividade das ações federais de prevenção e mitigação a desastres (TC 006.390/2024-2, relator: Ministro Jhonatan de Jesus, Acórdão 1.914/2025-Plenário; e TC 008.979/2024-3, relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

77. O diagnóstico é claro: embora a legislação preveja coordenação, essa articulação ainda é inicial e frágil, com processos e atores que operam em paralelo e sem uma governança consolidada que una as duas agendas – lacuna cuja superação passa pela instituição e operacionalização do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC).

78. No campo da governança e da informação, sobressai a ausência de um repositório central e público que consolide mapeamentos de risco produzidos por diferentes instituições, o que dificulta o planejamento integrado e a priorização técnica das ações. Soma-se a isso a inexistência de um sistema de monitoramento e avaliação de resultados, com indicadores sobre o impacto das iniciativas na redução do risco, falha que impede retroalimentar a política com evidências e corrigir rumos.

79. O financiamento e a seleção das obras de prevenção também se mostram fragmentados: a escolha de intervenções (contenção de encostas, drenagem etc.) depende, em grande medida, de fontes pontuais (como PAC e emendas parlamentares), tratadas de modo descentralizado por ministérios, sem visão sistêmica que direcione recursos às áreas de maior suscetibilidade e potencial de mitigação.

80. No campo da execução, os achados demonstram elevado percentual de obras de prevenção inacabadas ou atrasadas: em amostra de 264 obras nos sete estados mais afetados, 37% estavam inacabadas (paralisadas, inconclusas ou com atrasos significativos), com Minas Gerais (59%) e Rio de Janeiro (48%) figurando entre os casos mais críticos.

81. Ainda, recorte específico no Rio Grande do Sul aponta atrasos superiores a 12 anos em termos de compromisso firmados em 2012 para estudos e projetos de obras estruturantes nas bacias dos rios Gravataí, Sinos e Jacuí, com baixíssima execução.

82. Assim, com os encaminhamentos aprovados pelo Acórdão 1.914/2025-Plenário, o TCU visa induzir melhorias estruturantes, com: reforço da articulação intersetorial (defesa civil e clima); aumento da resiliência com base em projeções climáticas e foco nas populações vulneráveis; ampliação da transparência e do controle social; e priorização da prevenção para otimizar recursos.

83. Diante de eventos extremos mais frequentes e severos, é urgente a migração de um modelo centrado na resposta para uma cultura de **prevenção**, com **planejamento**, coordenação e priorização técnica.

### **Ações Federais no Rio Grande do Sul**

84. Apresento ainda como destaque os trabalhos realizados pelo TCU sobre as ações do Governo Federal em atenção aos danos causados pelas intensas cheias ocorridas no estado do Rio Grande do Sul. O Tribunal realizou acompanhamento sobre a resposta federal ao desastre climático



que atingiu o estado em abril e maio de 2024, no âmbito do TC 008.848/2024-6, de relatoria do Ministro Augusto Nardes. O evento, considerado o maior da história, alcançou 478 dos 497 municípios e afetou mais de 2,3 milhões de pessoas.

85. A fiscalização concentrou-se na governança e no **apoio financeiro** da União nas fases de socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução, com foco na Casa Civil, na Secretaria Extraordinária da Presidência para a Reconstrução do Rio Grande do Sul (SERS) e na Sedec/MIDR. O escopo abrangeu aproximadamente R\$ 2 bilhões.

86. Nas ações de resposta inicial (socorro/assistência), verificou-se agilidade e forte articulação, impulsionadas pela criação da SERS. Já nos subsequentes restabelecimento e reconstrução, emergiram fragilidades estruturais, como falhas de coordenação, limitações da Sedec/MIDR para induzir a ação interministerial, planejamento estratégico insuficiente e ausência de diagnóstico consolidado de riscos.

87. Quanto à tempestividade, os repasses para assistência humanitária foram céleres; entretanto, nas ações de restabelecimento o prazo médio de liberação dos recursos alcançou aproximadamente 66 dias, acima do indicador do MIDR (de 46 dias) e do desempenho observado em desastres anteriores. Em paralelo, constatou-se inadequação dos normativos para grandes desastres, o que subsidia a necessária adequação de critérios para fazer frente a essas situações.

88. Diante desse quadro, o relatório sistematiza propostas estruturantes, no sentido de fortalecer a atuação da Sedec, com modelo organizacional para enfrentar grandes desastres, inspirado em boas práticas internacionais, além da indicação do desenvolvimento de painel público digital unificado para rastrear adequadamente os recursos repassados. O objetivo é alcançar melhorias de governança, eficiência e transparência.

89. Em outra frente, o TCU realizou acompanhamento do **Programa Minha Casa Minha Vida** Reconstrução no Rio Grande do Sul (MCMV-Reconstrução-RS), TC 023.239/2024-7, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, com deliberação no Acórdão 2.098/2025-Plenário. O programa foi criado para atender famílias com moradias destruídas ou interditadas permanentemente, com renda de até R\$ 4.700,00 (até Faixa 2). Portanto, a fiscalização acompanhou a implementação, os riscos e a conformidade, com foco na modalidade de compra assistida, cujos recursos fiscalizados alcançaram R\$ 2,8 bilhões.

90. Infelizmente, a auditoria constatou eficácia significativamente reduzida do programa: até dezembro de 2024, apenas 2,6% dos beneficiários convocados efetivaram a aquisição de moradia, sete meses após o evento climático que motivou a ação. Contribuíram para esse resultado a ausência de previsão normativa para atendimento direto a públicos com baixa proficiência digital e a comunicação predominantemente digital, sem uso de notificações diretas, o que dificultou a participação da população. Soma-se a isso a falta de vertente específica para reformas, relevante para residências inabitáveis, porém não destruídas, e a baixa oferta de casas, desalinhada à preferência local.

91. Diante desse quadro, o TCU endereçou recomendações voltadas à celeridade e efetividade da implementação do programa, com destaque para que se realize comunicação direta e formal com beneficiários e ofertantes (para além dos canais digitais), bem como ciências ao ministério sobre os entraves identificados: baixa oferta de casas, ausência de linha para reformas e parâmetro de valor máximo descolado das especificidades familiares e territoriais.

## V. Transformação Digital do Controle no Fiscobras 2025

92. O Tribunal de Contas da União vem evoluindo em sua forma de atuar ao incorporar tecnologias digitais, cruzamento de dados e recursos de inteligência artificial. Essa evolução tem ampliado escala, produtividade e alcance do controle, com análises mais rápidas e abrangentes, para examinar editais, integrar sistemas de informação e disponibilizar painéis que consolidam dados de



contratos e medições. Esses aprimoramentos permitem identificar indícios de inconsistências ainda na fase preparatória das contratações, induzindo correções tempestivas e ganhos de eficiência e economicidade.

93. Esse movimento digital se integra à participação social. Em diversos trabalhos do Fiscobras, incorporou-se a publicização de informações e a criação de cadastros e interfaces de consulta, permitindo o escrutínio e o acompanhamento público.

94. Neste voto, destacarei quatro ações que ilustram essa agenda: (i) os indicadores de maturidade, prazo e valor para projetos de infraestrutura; (ii) o acompanhamento contínuo de editais do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit); (iii) a auditoria contínua de editais de obras financiadas por transferências voluntárias, com aumento de eficiência e abrangência territorial; e (iv) a contratação pública para solução inovadora (CPSI), que testa tecnologias de fiscalização remota e métodos disruptivos para ampliar a capacidade de controle.

95. Sem prejuízo, o relatório traz ainda informações sobre outras ações igualmente relevantes: (i) análise de qualidade dos dados das obras do Dnit, (ii) avaliação dos controles de medições em contratos de manutenção e conservação rodoviária; e (iii) a integração entre o Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) e o Transferegov; sendo essas iniciativas que automatizam checagens críticas ao longo do ciclo da obra.

### **Indicadores de Maturidade, Prazo e Valor**

96. Os Indicadores de Maturidade, Prazo e Valor compõem uma frente do Fiscobras 2025 voltada a qualificar as priorizações de projetos e o ciclo de vida dos investimentos. O conjunto é composto pelo Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), pelo Indicador de Prazo de Implantação (iPrazo) e pelo Indicador de Valor do Investimento (iValor).

97. Neste Fiscobras, além da continuidade do uso desses instrumentos, houve aprimoramentos, com a padronização de conceitos e procedimentos, a automação de cálculos com base em dados e maior transparência na comunicação de resultados, de forma a apoiar gestores e o controle externo em decisões tempestivas e informadas (TC 000.866/2025-3, relator: Ministro Augusto Nardes).

98. O **iPMP**, inspirado no Modelo de Cinco Dimensões (M5D) e adaptado ao contexto de obras e empreendimentos públicos, foi substancialmente aperfeiçoado. Para disseminar boas práticas e reduzir assimetrias de aplicação, foi estruturado o Guia Prático para Aplicação do iPMP, com passo a passo, orientações para induzir o seu uso, com foco em governança e qualidade do gasto. O documento sistematiza a metodologia das 46 ações do M5D no contexto e padroniza sua aplicação em auditorias e pelo gestor público.

99. Já os indicadores de prazo e valor foram aplicados aos contratos do Dnit extraídos do Sistema de Acompanhamento de Contratos daquele órgão.

100. O **iPrazo** avalia a relação entre o cronograma previsto para os empreendimentos e o tempo efetivo de execução acumulado, permitindo identificar alongamentos significativos e suas causas recorrentes (tais como deficiências de escopo, pendências ambientais e falhas de governança). Os resultados deste ciclo apontam um quadro crítico de extensão de prazos dos contratos do Dnit. Em síntese, 97% dos empreendimentos extrapolaram o cronograma, 71,8% já demandam mais de 1,5 vez o prazo originalmente pactuado e 60,9% superam o dobro do prazo inicialmente previsto.

101. Por sua vez, o **iValor** mede a variação acumulada do custo em relação à estimativa original. A aplicação indicou que 24% dos empreendimentos do Dnit analisados superam em 25% o valor inicialmente previsto.

102. Integrados, iPMP, iPrazo e iValor produzem ganhos de diagnóstico, reduzindo paralisações, atrasos, sobrecustos e retrabalhos. Entre os próximos passos, prevê-se a divulgação do

Guia do iPMP, realização de ciclos contínuos de aprimoramento metodológico e de aplicação dos indicadores a mais obras, de modo a ampliar a robustez e a utilidade decisória desses dados.

### Acompanhamento Contínuo de Editais

103. Já há alguns anos, o TCU tem dedicado atenção especial aos editais, antecipando-se à assinatura dos contratos para reduzir riscos de irregularidades. Duas frentes se destacam no Fiscobras 2025: o Acompanhamento Contínuo de Editais do DNIT (TC 026.066/2024-6, relator: Ministro Benjamin Zymler); e a Auditoria Contínua de Editais de Obras Financiadas por Transferências Voluntárias (TC 003.319/2025-3, sob a minha relatoria).

104. Ambas as ações combinam análises técnicas padronizadas, verificação de conformidade legal e checagens quantitativas de orçamentos, com foco em orientar correções antes da conclusão dos certames.

105. Neste ciclo, no **Dnit**, o trabalho cobriu o período de outubro de 2024 a agosto de 2025 e examinou editais de diferentes tipologias (restauração e manutenção, implantação e duplicação, sinalização), com avaliação do escopo, das composições de custos e dos preços unitários. Foram analisados 22 lotes distribuídos em 10 empreendimentos. Já é possível apontar benefício relevante de R\$ 64 milhões, tendo os orçamentos com indícios de sobrepreço passado por reduções expressivas antes da finalização das licitações.

106. Na seara das **Transferências Voluntárias**, foi realizada a segunda rodada da auditoria contínua, que mirou 40 objetos, predominantemente edificações escolares do FNDE, totalizando mais de R\$ 450 milhões em recursos fiscalizados. A ação foi conduzida entre 26/2/2025 e 29/8/2025, com o uso de ferramentas tecnológicas para aumentar a eficiência e a abrangência da fiscalização, como o Sistema de Informações de Infraestrutura Urbana e Inteligência Artificial Generativa para análise preliminar de editais. O processo incluiu etapas de seleção, análise automática e manual, interlocução com gestores e registro de benefícios.

107. Em síntese, o acompanhamento contínuo de editais reforça o caráter preventivo do Fiscobras 2025, com problemas identificados e corrigidos no nascedouro. Além da economia, a atuação preserva a expectativa de controle, orienta a uniformização de critérios e evita a transferência de distorções para os futuros contratos.

### Contratação Pública para Solução Inovadora (CPSI)

108. O Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) é uma iniciativa pioneira do TCU voltada à modernização dos métodos de fiscalização de obras públicas. O projeto nasceu da necessidade de aprimorar o acompanhamento de milhares de obras de pavimentação urbana e estradas vicinais realizadas anualmente com recursos federais, frente às limitações orçamentárias e operacionais que dificultam fiscalizações presenciais. Por meio de um edital público, foram selecionadas três *startups* que propuseram soluções tecnológicas distintas baseadas em sensoramento remoto, participação cidadã e análise de imagens de satélite.

109. A execução do CPSI foi estruturada sob metodologia ágil, com acompanhamento do TCU em ciclos quinzenais de trabalho (*sprints*). Durante nove meses, as empresas desenvolveram e testaram suas soluções, empregando ferramentas de inteligência artificial e automação para analisar documentos, imagens e dados contratuais. O objetivo era permitir a detecção automática de indícios de superfaturamento, má execução e atrasos nas obras, com uso combinado de *drones*, satélites e informações coletadas por cidadãos.

110. Os testes práticos abrangeram 60 obras distribuídas por diferentes regiões do país. As *startups* tiveram prazos desafiadores e entregaram relatórios e painéis de risco ao Tribunal. Apesar de diferenças no desempenho entre as contratadas, os resultados demonstraram a viabilidade das tecnologias para o monitoramento remoto de obras públicas, reduzindo custos e tempo de fiscalização.

111. Os resultados alcançados confirmaram o potencial do CPSI para ampliar o alcance e a efetividade das ações de controle. Além disso, os produtos desenvolvidos poderão ser contratados futuramente por outros órgãos públicos de forma direta, sem a necessidade de novo processo de inovação, estimulando o uso e o aprimoramento das soluções tecnológicas criadas sob a coordenação do TCU.

## VI. Considerações finais

112. O Fiscobras 2025 reforça o compromisso do Tribunal de Contas da União com o acompanhamento sistemático da infraestrutura nacional. A edição deste ano apresenta avanços relevantes na abrangência e na qualidade das auditorias realizadas, com a incorporação de instrumentos inovadores de análise e de participação social. Além do núcleo tradicional de fiscalizações de obras, o TCU avançou em frentes estruturantes e temáticas de grande impacto.

113. Cabe registrar que, nos termos do art. 142, § 3º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025, os resultados consolidados do Fiscobras serão encaminhados à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional (CMO). A remessa do relatório a esse colegiado visa subsidiar o exercício do controle parlamentar sobre a execução orçamentária, bem como apoiar decisões legislativas quanto à destinação de recursos para obras e investimentos públicos.

114. No âmbito interno do Tribunal, os resultados do Fiscobras 2025 demonstram a relevância de se dar continuidade e aperfeiçoar algumas frentes estratégicas. Dentre elas, destaco: o uso de tecnologias, dados e inteligência artificial nas fiscalizações; a prevenção de paralisações e a retomada de obras; e o acompanhamento contínuo de editais de obras públicas.

115. Outro vetor que merece fortalecimento é o da participação cidadã, cuja experiência demonstrou elevado potencial de contribuição ao controle externo. O envolvimento de voluntários, conselhos de políticas públicas e entidades da sociedade civil aumenta a legitimidade e a capilaridade da fiscalização, reforçando o papel do TCU como instituição aberta, colaborativa e comprometida com a transparência.

116. Por isso, serão endereçadas orientações à SecexInfra e à SecexEnergia para avaliarem a continuidade de ações para fortalecer a transparência e a integridade das informações sobre o PAC e sobre os recursos provenientes de emendas parlamentares; a prevenção e retomada de obras paralisadas; a ampliação das fiscalizações sobre empreendimentos de estatais federais; e o uso de tecnologias digitais, análise de dados e inteligência artificial, para expandir a cobertura e a tempestividade das auditorias.

117. O trabalho ora relatado certamente servirá de base para o aperfeiçoamento das políticas de infraestrutura e para o fortalecimento das instituições públicas responsáveis pela entrega de serviços e obras que impactam diretamente a vida dos cidadãos brasileiros.

118. Ao fim, parabeno a toda a equipe de auditores da SecexInfra e da SecexEnergia, capitaneadas pelos Secretários Keyla Araújo Boaventura e Alexandre Carlos Leite de Figueiredo, pela qualidade técnica e dedicação na condução dos trabalhos do Fiscobras 2025.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 22 de outubro de 2025.

JORGE OLIVEIRA  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2451/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.291/2024-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo
3. Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização do Congresso Nacional
4. Unidade: não há
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: SecexInfra e SecexEnergia
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida a consolidação dos resultados das fiscalizações de obras, ações e políticas públicas de infraestrutura realizadas no âmbito do Fiscobras 2025 (29ª edição), em cumprimento ao art. 142, inciso II, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 142, II, da Lei 15.080/2024, 30 a 32 da Resolução TCU 280/2016 e 169, V, do Regimento Interno do TCU e ante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. encaminhar à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) esta deliberação e as informações atualizadas sobre as obras fiscalizadas no âmbito do Fiscobras 2025, constantes da peça 20 (Anexo B);

9.2. orientar a SecexInfra e a SecexEnergia, no planejamento e execução das próximas edições do Fiscobras, a avaliarem:

9.2.1. continuar às ações voltadas à ampliação da transparência e completude das informações sobre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);

9.2.2. prosseguir com iniciativas destinadas a aumentar a transparência, prevenir paralisações e fomentar a retomada de obras públicas;

9.2.3. manter fiscalizações contínuas e/ou periódicas sobre a aplicação de recursos oriundos de emendas parlamentares;

9.2.4. ampliar o rol de fiscalizações voltadas a empreendimentos de empresas estatais federais;

9.2.5. persistir com o aperfeiçoamento do uso de tecnologias da informação, análise de dados e inteligência artificial nas ações de controle, de modo a ampliar o alcance, a tempestividade e os resultados das auditorias; e

9.2.6. fortalecer e expandir as ações voltadas ao controle social e à participação cidadã nas fiscalizações;

9.3. excluir do rol de objetos fiscalizados no Fiscobras 2025 as obras constantes da Tabela 9 (peça 20);

9.4. levantar o sigilo destes autos, com exceção das peças 2 e 8 a 14; e

9.5. arquivar o processo.

## 10. Ata nº 42/2025 – Plenário.

## 11. Data da Sessão: 22/10/2025 – Ordinária.

## 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2451-42/25-P.

**13. Especificação do quórum:**

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**VITAL DO RÊGO**

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**JORGE OLIVEIRA**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**

Procuradora-Geral