



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

RELATÓRIO Nº 2/COI/CMO, DE 2025

**COMITÊ DE AVALIAÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE OBRAS E
SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES - COI**

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2026

(Projeto de Lei do Congresso Nacional 15/2025)



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD256431478900>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Junio Amaral





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

SUMÁRIO

1 RELATÓRIO.....	4
1.1 Introdução.....	4
1.2 Classificação dos Índícios de Irregularidades.....	5
1.3 Obras com IGR.....	7
1.4 Distribuição geográfica das fiscalizações.....	8
1.5 Demais informações sobre o Fiscobras 2025.....	9
1.6 Metodologia de trabalho do Comitê.....	10
1.7 Cadastro geral de obras.....	14
1.8 Obras paralisadas e inacabadas.....	18
1.9 Outras informações relevantes – trabalhos específicos e gestão da fiscalização.....	28
1.10 Outras informações relevantes – avaliação de políticas públicas de prevenção de desastres.....	30
1.11 Resposta a iniciativas do COI em exercícios anteriores.....	34
1.11.1 Solicitações de informações sobre obras específicas	34
1.11.2 Alerta sobre os riscos envolvidos no subfinanciamento crítico dos investimentos necessários no setor nuclear	37
Estruturação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear.....	
Angra 1 – Extensão da vida útil (LTO).....	
Implantação do Centro Tecnológico Nuclear e Ambiental (Centena).....	
Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3.....	
Síntese da visão de conjunto.....	
1.11.3 Representação acerca de indícios da aplicação de recursos públicos em infraestruturas sob concessão privada, sem modificação correspondente no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão	50
1.11.4 Formalização de Garantias	53
2 VOTO.....	54
ANEXO 1 – Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP.....	58
Obras de construção da BR-040/RJ.....	59
ANEXO 2 – Proposta de Atualização do Anexo VI do PLOA 2026.....	82





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

1 RELATÓRIO

1.1 Introdução

Este Relatório contém as propostas do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI para atualização do “Anexo VI – Subtítulos Relativos a Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves” integrante do Projeto de Lei do Congresso Nacional – PLN 15/2025 (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2026). As propostas se fundamentam nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU ao Congresso Nacional, por meio do Acórdão nº 2451/2025-TCU-Plenário, bem como nos esclarecimentos prestados pelos gestores por meio de ofícios e na audiência pública promovida pelo COI/CMO em 03 de dezembro de 2025.

A competência do COI para deliberar sobre a matéria consta do art. 24, inciso I, da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional, que estabelece:

Art. 24. Ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves cabe:

I - propor a atualização das informações relativas a obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves e relacionados em anexo à lei orçamentária anual;

Integram este Relatório os anexos abaixo indicados:

- **Anexo 1** – Obras e serviços com recomendação de paralisação; resumo dos indícios de irregularidades; informações prestadas pelos gestores e proposta do COI.
- **Anexo 2** – Proposta de atualização do Anexo VI – Subtítulos Relativos a Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves integrante do PLN 26/2024 (PLOA 2025).

Releva esclarecer que o presente trabalho traz informações resumidas sobre as obras e serviços analisados. Os documentos originais contendo as informações completas prestadas pelo TCU, bem como as determinações da Corte de Contas aos gestores estarão disponíveis para consulta na Secretaria e na página da CMO na *internet*, consoante determina o art. 146, § 2º do





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

Projeto de Lei nº 2/2025 - CN (Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026 – PLDO 2026)¹.

1.2 Classificação dos Indícios de Irregularidades

O § 1º do art. 144 do PLDO 2025 estabelece que os indícios de irregularidades graves relatados pelo TCU à CMO devem ser classificados em três modalidades: a) recomendação de paralisação (IGP); b) recomendação de retenção cautelar (IGR); e c) indício que não prejudica a continuidade da obra (IGC).

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, entendem-se por:

[...]

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

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

b) configure graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal;

V - indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores – IGR - aquele que, embora atenda ao disposto no inciso IV, permite a continuidade da obra, desde que o contratado autorize a retenção parcial de valores a receber ou apresente garantias suficientes para prevenir, até a decisão de mérito, possíveis danos ao erário; e

VI - - indício de irregularidade grave que não inviabiliza a continuidade – IGC - aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atenda ao disposto nos incisos IV ou V.².

Ademais, em atenção ao art. 146, inciso II, do PLDO 2026, é denominado “Proposta de classificação como IGP feita pela Unidade Técnica, mas ainda não apreciada pelo TCU (pIGP)” o indício de irregularidade caracterizado preliminarmente como IGP mas que ainda carece de atendimento ao requisito previsto no §9º do art. 144 do PLDO 2026, qual seja, a classificação

¹ Até a data de finalização deste Relatório, a lei de diretrizes orçamentárias para 2026 ainda não havia sido aprovada nem sancionada.

Art. 146 [...] § 2º O Tribunal de Contas da União e a Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição manterão as informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves de que trata este artigo atualizadas em seu sítio eletrônico.

² O TCU também adota os acrônimos: F/I – 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; e SR – Sem ressalvas.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

proferida por decisão monocrática ou colegiada do TCU, desde que assegurada a oportunidade de manifestação preliminar, em quinze dias corridos, aos órgãos e entidades aos quais se atribuíram os achados.

Em 2025 foram realizadas 25 (vinte e cinco) fiscalizações, as quais alcançaram dotações orçamentárias da ordem de R\$ 4,8 bilhões. A distribuição dos resultados das fiscalizações consta da Tabela 1.

TABELA 1
RESULTADOS DAS FISCALIZAÇÕES QUANTO AO INDÍCIO IDENTIFICADO³

Tipo de índice	2023	%
IGP	1	4,0
pIGP	0	0,0
IGR	0	0,0
IGC	14	56,0
F/I e SR	10	40,0
Total	25	100,00

Fonte: Acórdão 2451/2025-TCU- Plenário

Seguindo tendência dos anos anteriores, percebe-se significativa redução gradativa da quantidade de obras com indicação de IGP a partir de 2016. O Gráfico 1 demonstra a evolução, ano a ano, da quantidade de obras enquadradas no grau máximo de gravidade de indícios de irregularidade:

Refere-se ao índice de maior gravidade encontrado na fiscalização.





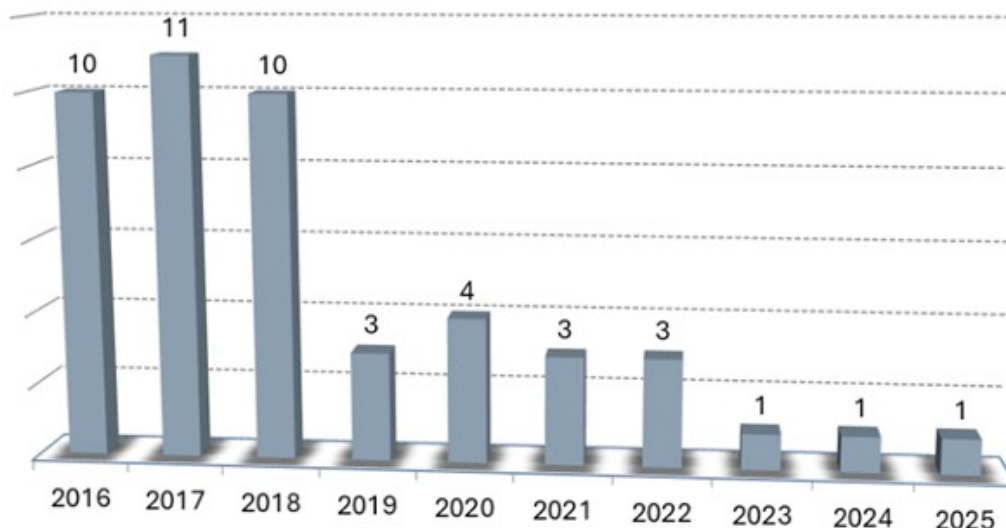
CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

Gráfico 1

QUANTIDADE DE OBRAS CLASSIFICADAS COM IGP PELO TCU – 2016 a 2025



Fonte: Acórdão TCU 2451/2025-Plenário

De acordo com o Acórdão nº 2451/2025-TCU-Plenário, há apenas uma obra à qual foi atribuída a classificação IGP pela unidade técnica e confirmada por decisão do colegiado:

TABELA 2
EMPREENDIMENTO CLASSIFICADO COMO IGP EM 2024

ÓRGÃO/ENTIDADE	OBRA
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Obras de construção da BR-040/RJ

Fonte: Acórdão 2451/2025-TCU-Plenário

1.3 Obras com IGR

O Tribunal de Contas da União (TCU) outorga a classificação de IGR aos indícios de irregularidades em que há retenções de pagamentos ou oferecimento de garantias suficientes ao resguardo do erário, até que sobrevenha decisão de mérito. Evita-se, neste contexto, a paralisação da obra ou serviço.

Neste ponto, registra-se ser prática adotada pelo TCU a conversão de indícios de irregularidade do tipo IGP e IGR em indícios do tipo IGC: em ocasiões em que o contrato em análise é extinto (seja com ou sem adimplemento); quando instaurada a Tomada de Contas





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

Especial para apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obtenção do respectivo ressarcimento; ou nas circunstâncias em que restam afastados os riscos de direcionamento de recursos públicos federais para a obra.

Não sobeja reiterar que as disposições sobre a fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves constantes das LDOs caracterizam mecanismo essencialmente preventivo de danos ao Erário: após a realização das despesas e o esgotamento da possibilidade de realização de outras (por exemplo, pela via dos restos a pagar), não mais se aplicam os conceitos de execução física, orçamentária e financeira – restando tão somente outros institutos sancionatórios para tratar a questão, a exemplo da tomada de contas especial –, anulando-se, portanto, qualquer efeito concreto da intervenção da CMO pela via do orçamento. No ano em curso, não há empreendimentos classificados como IGR.

1.4 Distribuição geográfica das fiscalizações

No Fiscobras 2025, foram fiscalizadas obras em 14 unidades da Federação. O Gráfico 2 ilustra a participação de cada região geográfica em termos de quantidade de fiscalizações, e do montante regionalizado de dotações orçamentárias das obras fiscalizadas (valor autorizado para as despesas).



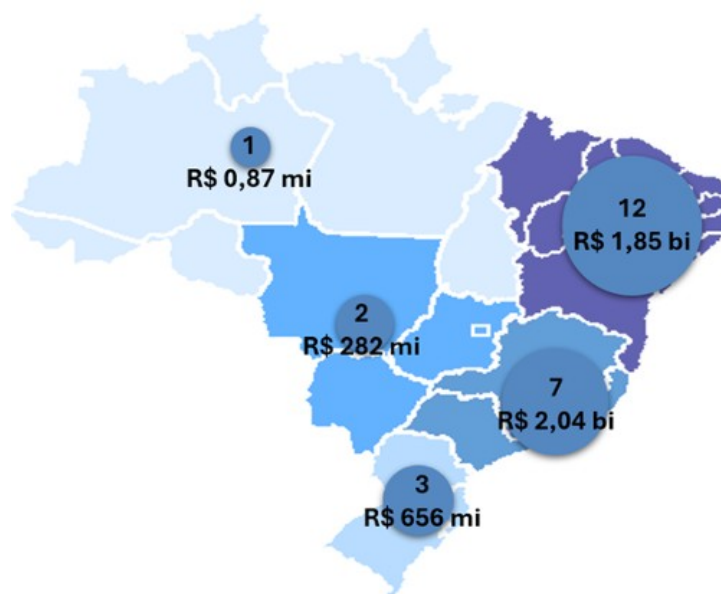


CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

Gráfico 2 - PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES GEOGRÁFICAS
NO FISCOBRAS 2025
POR QUANTIDADE DE FISCALIZAÇÕES E MONTANTE DE
DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS



Fonte: Acórdão 2451/2025-TCU-Plenário

1.5 Demais informações sobre o Fiscobras 2025

O Acórdão 2451/2025-TCU-Plenário não traz, ao contrário dos relatórios anteriores a 2023, o total estimado de benefícios financeiros decorrente da atuação do TCU especificamente no conjunto do Fiscobras 2025.

Em relação ao estágio das obras fiscalizadas, predominaram aquelas com percentual de execução física de até 25% (52% do total), o que indica ênfase na atuação preventiva que, ao identificar riscos de danos que ainda não se concretizaram e proporcionar correções tempestivas, oferece maior efetividade aos resultados.

Por fim, em relação aos principais problemas encontrados (sumarizados nos “achados de auditoria”), a distribuição por natureza é refletida no gráfico abaixo, que indica concentração de problemas na execução contratual (contratos e planilhas).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

GRÁFICO 3
TIPOS DE ACHADOS POR OBJETO OU ITEM EM QUE FORAM ENCONTRADOS
FISCOBRAS 2025



Fonte: Acórdão 2451/2025-TCU-Plenário

1.6 Metodologia de trabalho do Comitê

Nos termos do PLDO 2026, o Congresso Nacional levará em consideração, quando de sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio de um empreendimento, as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis, que devem abordar em especial:

- os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população;
- os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
- a motivação social e ambiental do empreendimento;
- o custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados;
- as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados;
- as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
- as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
- o custo total e o estágio de execução física e financeira de contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas;
- empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação;





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

- j) custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e
- k) custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

O Comitê realizou reunião convocada pelo Presidente da CMO, no dia 03/12/2025, data em que foi realizada Audiência Pública⁴ voltada à análise das obras com indicação de IGP e outras que mereceram exame sob o ponto de vista do mecanismo preventivo ora examinado objetivando-se colher as melhores informações para a formação do entendimento deste Comitê, bem como em cumprimento ao art. 141, *caput* e § 2º, do PLDO 2025.

Anteriormente, em busca de informações precisas, foram emitidos Ofícios aos órgãos gestores solicitando formalmente relacionar as providências tomadas com o objetivo de sanar as irregularidades apontadas pelo TCU. Os ofícios e as respostas eventualmente recebidas e protocoladas na Secretaria da CMO estão disponíveis na página internet da Comissão⁵.

Nos termos do art. 146, §1º, do PLDO 2025, a apresentação das razões pelos órgãos e entidades responsáveis por obras com indícios de irregularidades graves é de responsabilidade do titular do órgão ou da entidade federal, executor ou concedente, responsável pela obra ou serviço em que se tenha verificado indício de irregularidade, no âmbito do Poder Executivo; ou do titular do órgão dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, para as obras e serviços executados em seus respectivos âmbitos.

Registra-se que as conclusões deste relatório se inserem em um processo dinâmico, no qual o bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves podem e devem ocorrer ao longo do exercício financeiro à medida que novos fatos cheguem ao conhecimento do Congresso Nacional.

Assim, para que o mecanismo de paralisação preventivo mantenha sua eficácia é imprescindível que esta Comissão, com o auxílio do TCU – que é o órgão técnico auxiliar do controle externo – atue tempestivamente no acompanhamento dos empreendimentos custeados com recursos públicos federais. Especial atenção deve ser direcionada à verificação do cumprimento, por parte dos gestores, dos compromissos por eles assumidos para sanar ou esclarecer os indícios apontados.

⁴ Registros da reunião disponíveis em <https://www.congressonacional.leg.br/web/cmo/acompanhe/-/reuniao/80574>

⁵ Disponível no <https://www.congressonacional.leg.br/web/cmo/comites-permanentes/comites-2025/coi-dido-de-informacoes>.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

A exemplo de exercícios anteriores, este Comitê propõe à CMO adotar como critério de trabalho não incluir no Anexo VI da LOA 2026 empreendimentos:

- a) em estágio avançado de execução física e financeira, em proporção tal que a paralisação da execução física, financeira e orçamentária torne-se inócua para prevenir danos ao Erário e à sociedade;
- b) em que os gestores demonstrem a esta Comissão a adoção de medidas por ela consideradas necessárias e suficientes ao saneamento ou ao esclarecimento dos indícios de irregularidades apontados pelo TCU, tomando em conta igualmente os critérios específicos enunciados no próximo parágrafo; e
- c) em que o interesse público se revele melhor atendido, segundo o julgamento do Congresso Nacional, com o prosseguimento da obra e não com sua paralisação, em razão da importância socioeconômica do empreendimento, dos custos da paralisação, inclusive perdas de serviços já executados, além dos riscos para a população e para o meio ambiente, entre outros fatores, conforme previsto no art. 145 do PLDO 2026.

Complementando e ampliando os parâmetros de julgamento acima, o Comitê propôs, e a CMO aprovou, por ocasião da deliberação do Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, critérios específicos para a apreciação de indicações de paralisação para o caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, em toda a variedade que podem assumir tais situações (a exemplo da extinção por decurso de prazo do instrumento, da conclusão de seu objeto, da declaração de nulidade pela Administração ou por órgãos judiciais e de controle, ou da rescisão unilateral ou amigável). Naquela assentada, o item 1.9 do mencionado Relatório consolidou os critérios gerais que orientam a opção de não inclusão de empreendimentos no quadro de bloqueio no caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, se não houver outros indícios de risco de dano ao Erário peculiares a cada caso específico, a saber:

I – aqueles contratos ou convênios no qual o instrumento:

- a) encontre-se vencido ou expirado por encerramento do prazo de vigência respectivo, sem registro de qualquer tratativa anterior das partes, ainda que em





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

- não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a prorrogação do respectivo prazo; ou
- b) tenha tido toda a sua execução física e financeira inteiramente esgotada ou concluída, sem registro de qualquer tratativa das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a aditivação para ampliação do objeto; ou
 - c) tenha merecido da instância deliberativa competente no âmbito do órgão ou entidade pública celebrante uma decisão formal de anulação ou rescisão, decisão esta cujo rito administrativo deve estar formalmente concluído ou em etapa tão avançada no respectivo andamento que permita concluir por uma probabilidade muito baixa de reversão da deliberação;
- II – em qualquer dos casos acima, a inexistência, até o momento da deliberação pelo Comitê, de informação relativa a faturas, medições ou empenhos em aberto que representem reconhecimento administrativo, pelo contratante, de direitos decorrentes da execução contratual ou de qualquer outro fundamento para pagamentos ou compromissos futuros.

O Anexo 1 deste relatório relaciona as obras com recomendação de paralisação (IGP) e demais examinadas especificamente pelo Comitê, o resumo dos indícios de irregularidades e das informações prestadas pelos gestores, e, finalmente, a proposta do COI para cada obra, ou seja, inclusão ou não no Anexo VI da LOA 2026. A respeito do Anexo 1, convém ainda esclarecer que o Comitê procura sempre apresentar um histórico das irregularidades desde que vieram ao seu conhecimento, evidenciando a evolução das ocorrências e caracterizar a importância dos apontamentos ao longo do tempo. Ainda que tal opção implique num texto relativamente mais extenso, preserva sobretudo o dever de transparência e motivação que deve prevalecer em qualquer decisão legislativa.

O último ponto a ser abordado em termos de metodologia é a absoluta independência da ação do Comitê, que sistematicamente avalia todas as informações do TCU em relação às obras e serviços fiscalizados, tanto as recomendações de bloqueio quanto as demais obras. Assim, não se limita o Congresso Nacional a deliberar sobre as paralisações indicadas pelo Tribunal, mas forma sua própria convicção em relação a todo o rol de empreendimentos fiscalizados.

1.7 Cadastro geral de obras

O Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, pôs em relevo a informação do TCU sobre a decisão do Poder Executivo de criar cadastro de obras públicas executadas com recursos federais. Naquela ocasião, destacou ser inteiramente louvável – e de há muito necessária – a criação do referido sistema de informação, e ser igualmente compreensível que existissem,





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

naquele estágio preliminar de implantação, equívocos e insuficiências nos dados. Na ocasião, e em apoio a essa iniciativa, o Comitê propôs, com a aprovação da CMO, expressar ao Presidente da República o seu pleno apoio à criação de um sistema de obras do governo federal, bem como solicitar ao TCU um acompanhamento constante do processo de implantação desse sistema.

Já em 2017, o TCU informava (itens 336-343 do relatório do Acórdão nº 2449/2017-TCU-Plenário) que uma verificação específica do cadastro então existente a esse título (no endereço eletrônico “obras.planejamento.gov.br”) “não pode ser considerado o Cadastro Geral de Obras determinado pelos acórdãos do TCU prolatados desde 2007, nem fornecia um mínimo de informações úteis para consulta por parte do Poder Executivo, dos órgãos de controle ou para o exercício do controle social.” (detalhamento no Acórdão nº 2451/2017-TCU-Plenário), situação em que o Comitê protestou veementemente contra o aparente abandono da iniciativa anunciada anteriormente, encerrando seu relatório com manifestação ao Presidente da República e ao Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão expressando surpresa e decepção ao ver que a iniciativa originalmente aventada havia sido respondida com a ausência de medidas de implantação, reiterando que considerava a implantação imprescindível à gestão dos investimentos federais.

Em 2018, o Acórdão nº 2461/2018-TCU-Plenário, em seu item 370, apontou que a implementação de Cadastro Geral de Obras Federais encontrava-se efetivamente em fase de planejamento e materialização, tendo sua finalização prevista pelo Poder Executivo para 31/10/2019. Este trabalho foi acompanhado de perto pelo Tribunal, contemplando simultaneamente trabalho de auditoria específico a fim de elaborar um diagnóstico operacional das obras paralisadas no país (itens 486-499 do relatório), o que atendia à demanda da própria CMO ao aprovar o Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, e que foi finalmente publicado pelo Acórdão 1079/2019-TCU-Plenário.

Em 2019, o TCU relatou (Acórdão 2554/2019-TCU-Plenário, itens 324-331) que o Ministério da Economia entregou em 15/10/2019 um cronograma das ações para a aludida





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

implementação, constando previsão do desenvolvimento do cadastro geral de obras durante o primeiro semestre de 2020, com entrada em produção em 1º de janeiro de 2021 (processo que seria objeto de análise do Tribunal no âmbito do TC 021.758/2015-8).

No âmbito do Fiscobras 2019, prolatou-se o Acórdão 468/2020-Plenário, em 11/3/2020, que se restringiu a estabelecer os prazos: de 31/7/2020 para a disponibilização da versão beta do Cadastro Geral de Obras; e de 1º/1/2021 para o funcionamento do sistema, em atenção ao item 9.1 do Acórdão 1.188/2007-TCU-Plenário. No Fiscobras 2020, pouco foi adicionado, apenas citada a edição do Decreto 10.496, de 28/9/2020, que “institui o Cadastro Integrado de Projetos de Investimentos” (CIPi). Consoante o disposto no decreto, o CIPi seria implementado pelo Ministério da Economia até 31/1/2021.

Verificações posteriores apontaram que o Cadastro Geral de Obras do Governo Federal encontrava-se em processo de efetiva implantação. Assim registrou o Acórdão 2957/2021 – TCU – Plenário (seção III.2 do Relatório), apontando a sua disponibilização em janeiro de 2021 e descrevendo suas regras de funcionamento. Como se pode constatar diretamente, a plataforma informatizada já está em operação, com a disponibilidade de ao menos uma parcela dos dados⁶.

A estratégia de implantação adotada pelo Executivo é vincular a realização de novos empenhos para qualquer obra à existência prévia do registro no cadastro⁷, além de oferecer a adesão voluntária ao Cadastro para os demais entes da Federação não obrigados à sua inclusão. O Acórdão 2579/2021 – TCU – Plenário sugere a importância dessa adesão futura, reiterando a urgente necessidade de incorporação do máximo possível de obras em seus registros. É verdade que todos os agentes de controle – como de resto todos os contribuintes – partilham da mesma expectativa para uma inclusão imediata de todos os dados das obras federais e subnacionais; no entanto, o Comitê reconhece as vicissitudes da implementação de uma solução gerencial tão importante e complexa como essa, compreendendo a razoabilidade de uma estratégia gradualista

⁶ Pode ser consultado em: <https://obrasgov.sistema.gov.br/cipi-frontend/pesquisa-aberta-projetos>

⁷ Atualmente, nos termos do Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020 (redação dada pelo Decreto nº 11.272, de 2022)

Art. 8º A Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia estabelecerá cronograma para que os órgãos e as entidades da União registrem no Cipi os projetos de investimento em infraestrutura cuja execução tenha sido iniciada antes de 31 de janeiro de 2021.

§ 1º Os projetos de investimento em infraestrutura de que trata o caput serão registrados no Cipi, na forma prevista no § 1º do art. 5º.

§ 2º Na hipótese de ser necessário emitir novo empenho de despesa, os projetos de investimento em infraestrutura de que trata o § 1º deste artigo serão registrados independentemente da data prevista no cronograma.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

que concentre os efeitos do cadastro na parcela mais crítica do problema: as obras que atualmente recebem recursos do orçamento federal para sua continuidade. De desejar-se, somente, que essa característica de controle estenda-se não apenas aos empenhos, mas também aos pagamentos, tendo em vista o imenso número de empreendimentos que conta com autorização orçamentaria diferida inscrita em restos a pagar (risco já identificado pelo próprio TCU no Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, o qual contempla, ainda, recomendações e determinações voltadas ao aperfeiçoamento do processo de implantação do sistema).

Por tais motivos, o Comitê manifestou naquele exercício, à Presidência da República e ao Ministério da Economia, o seu irrestrito reconhecimento e apoio ao processo de implantação do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento, nos termos do Decreto 10.496, de 28/9/2020 e da Portaria SEGES/ME 25.405, de 23/12/2020, sem prejuízo das orientações contidas no Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, enfatizando nesta oportunidade a necessidade de que seja mantida, frente a qualquer circunstância ou pretexto em contrário, a atual exigência de prévio registro da obra no Cadastro para a emissão de qualquer empenho relativo a obras e serviços de engenharia, e a conveniência de que tal exigência seja ampliada, tão logo quanto fisicamente possível, também para a emissão de ordens bancárias em favor de qualquer obra ou serviço de engenharia.

O Acórdão 2.207/2023-TCU-Plenário noticiou uma considerável evolução em relação ao cadastro de obras, agora chamado Obras.gov: estão sendo realizados os cadastros de intervenções executadas diretamente pelos órgãos setoriais, assim como aquelas executadas de forma indireta, por meio de transferências voluntárias, mediante a integração do Transferegov.br ao novo sistema, ademais de ter sido estabelecido cronograma de registro para todas as intervenções, inclusive as anteriores a 2021, por meio da Portaria MGI-SEGES n. 4.322 de 15 de agosto de 2023. O Comitê pode reconhecer essa auspiciosa evolução, com mais de 24 mil obras cadastradas, inclusive pela possibilidade de verificação direta na base de dados, que é de acesso público. Em seguida, o Acórdão 517/2024-TCU-Plenário (voltado ao monitoramento de estratégias de tratamento do estoque de obras inacabadas) verificou a implantação paulatina dos módulos e funcionalidades da Plataforma Obrasgov.br (a nova implementação do cadastro, por determinação do Decreto 11.272, de 5/12/2022) pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos - MGI, desde a implantação do cadastro, em janeiro de 2021, com alguns atrasos ao longo do período, porém sem riscos críticos em relação a essas entregas. A





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

fiscalização ainda aponta a necessidade de que seja revisitada a implantação do módulo de Execução Física da plataforma, já que os dados previstos atualmente (data inicial prevista, data final prevista e percentual de execução acumulado) não possibilitam o cumprimento dos objetivos de permitir que os gestores acompanhem e controlem atrasos, custos, bem como a eficiente alocação orçamentária. Sobretudo, apontou o TCU naquela oportunidade que de nada adiantaria existir a funcionalidade de tecnologia da informação sem que os órgãos do Executivo alimentem-na com os dados das obras sob sua gestão. Quanto a isso, a auditoria descreve avanço para 22500 intervenções⁸ cadastradas até 17/08/2023 em função de mecanismos inseridos nos sistemas Siafi e Transferegov que forçam o cadastramento na plataforma antes de atos de execução financeira e orçamentária. No entanto, ressalva que alguns desafios severos ainda precisam ser enfrentados para possibilitar a utilização do cadastro como fonte confiável: as intervenções executadas por meio de transferências fundo a fundo ainda não estão sendo registradas, assim como as obras custeadas com recursos dos Poderes Legislativo e Judiciário ou dos fundos sociais, a exemplo do Programa Minha Casa Minha; 99% das obras cadastradas não tiveram atualização sobre a execução da obra, permanecendo na situação ‘cadastrada’. Em caráter deliberativo, o mencionado Acórdão 517/2024-TCU-Plenário requereu a formulação de um plano de ação pelo MGI e outros órgãos envolvidos para resolver essas lacunas evidenciadas pelas recomendações inicialmente proferidas, bem como a integração à plataforma do sistema de obras do Ministério da Saúde, além de proferir outras recomendações adicionais ao MGI.

O mais recente Acórdão 2600/2024-TCU-Plenário, voltado também para o acompanhamento da situação de obras inacabadas, registrava que alguns órgãos e entidades⁹ que antes haviam deixado de encaminhar informações atualizadas dos projetos sob sua gestão ao Ministério centralizador das informações do Cadastro já tinham regularizado a situação respectiva, e instou o gestor do Cipi a ampliar sua abrangência para as obras que não haviam recebido empenhos a partir de janeiro de 2021. O atual órgão gestor (MGI) informou estar empenhado em incluir os dados de todas as obras no Cipi, com o objetivo de transformá-lo em

⁸ Há uma aparente contradição com o número de 25000 intervenções mencionado no parágrafo anterior, o que pode ser devido à data em que o cadastro foi consultado no âmbito do Acórdão 2207/2023 – Plenário (18/09/2023, cfe. Figura 3, p. 16, daquela decisão), posterior à data de fechamento dos levantamentos do Acórdão 517/2024 – Plenário.

⁹ Ministério de Minas e Energia (MME), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

uma plataforma única de acompanhamento nacional, com cronograma para a conclusão desse trabalho previsto para maio de 2025. Na oportunidade, o Tribunal recomendou aos Ministérios das Cidades, da Educação, da Saúde e da Integração e do Desenvolvimento Regional e à Fundação Nacional de Saúde a adoção das plataformas Transferegov.br e Obrasgov.br para realização da gestão de seus contratos de obras.

Neste tópico, permanece o entendimento do Comitê de que trata-se de questões relevantes de implementação que estão sendo devidamente acompanhadas *pari passu* pelo Tribunal. O processo de criação e implantação do Cadastro, portanto, encontra-se em pleno andamento, não sendo mais necessária a intervenção direta do Parlamento para exortar os agentes envolvidos a realizarem as providências a seu cargo, como nos exercícios anteriores. Assim, o Comitê registra sua satisfação com o resultado parcial do esforço realizado, e sua confiança no pleno êxito final da empreitada.

1.8 Obras paralisadas e inacabadas

O Comitê mantém ao longo dos anos um acompanhamento continuado da questão de obras paralisadas e inacabadas, consoante sua atribuição de “apresentar propostas para o aperfeiçoamento dos procedimentos e sistemáticas relacionadas com o controle externo das obras e serviços” (art. 24, inc. II, da Resolução 1/2006-CN). O tema foi inclusive objeto de relatório específico em 2017¹⁰, que historiou o problema (em particular a questão da lacuna de um sistema de informação sobre o conjunto de obras financiadas com recursos federais) e apontou os repositórios então disponíveis.

Posteriormente, o Acórdão nº 1228/2021-TCU-Plenário atualizou o cenário das obras nessa situação, compilando as bases de dados existentes (ainda mantidas de forma parcial) e o andamento da sua unificação no Cipi (mencionado na seção anterior). Na oportunidade, os dados recolhidos não modificaram as conclusões do anterior Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário no sentido de que:

7. As principais causas constatadas que estavam conduzindo à ocorrência de obras paralisadas e inacabadas com recursos federais foram: (i) deficiência

¹⁰ Relatório 1/COI/CMO, de 2017 - Levantamento de obras inacabadas – Solicitação da CMO. Disponível: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2017/COI/LOA/Relat%C3%B3rio%201-17-COI_Obras_inacab.pdf





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

técnica, (ii) deficiências no fluxo orçamentário/financeiro, e (iii) abandono das obras pelas empresas contratadas.

8. Ao realizar um aprofundamento da avaliação das causas, chegou-se à conclusão que o mau planejamento dos empreendimentos é o principal fator de paralisação tanto para obras de baixo como de alto valor: projeto básico deficiente, falta de contrapartida e falta de capacidade técnica para execução do empreendimento.

O Acórdão 2.207/2023-TCU-Plenário informa ainda que o TCU mantém atualizado na Internet um Painel de Obras Paralisadas que reúne e dá transparência às informações contidas nos principais bancos de dados do governo federal, e que busca apresentar cenário mais próximo possível das condições, quantidade e materialidade dos empreendimentos. Em 10/11/2023, constavam do referido Painel 8.603 obras paralisadas, com previsão de investimento de R\$ 32,23 bilhões¹¹, o que incluía as bases de dados da Caixa Econômica Federal, do DNIT, da FUNASA, do SIMEC/FNDE, da SESu e da SETec (Redes Federais de Educação Superior e de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, das instituições vinculadas ao MEC), do SISMOB (obras do SUS), e do SisPAC. Trata-se de um número ainda elevado, que tem-se mantido, revelando gestão deficiente. O Acórdão registra um movimento de providências em 2023 por parte do governo federal para priorização da retomada de obras, mas que consistiu em medidas isoladas que não alcançaram uma coordenação mínima.

Sobre este tema, a Corte desenvolveu trabalho específico de fiscalização subsumido no Acórdão 2.134/2023-TCU-Plenário, o qual, após confirmar que as ações de tratamento da paralisação de obras são fragmentadas, isoladas e desprovidas de coordenação e articulação entre as pastas para abordar problemas em muitos casos similares (o que indica ausência de coordenação, planejamento, priorização, monitoramento e avaliação por parte do Centro de Governo), além de inexistirem estudos sobre a própria viabilidade de retomada de algumas obras e sobre a priorização na retomada daquelas que pudessem mostrar-se viáveis. Em resposta a esse cenário de desordem sistêmica na gestão de obras paralisadas, o Acórdão determinou aos órgãos centrais (Casa Civil da Presidência da República, em coordenação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e com o Ministério do Planejamento e Orçamento) que:

¹¹ <https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfb0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffea6a8&reportId=013930b6-b989-c3-bf00-085dc65109de>





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

- a) providenciem levantamento sistematizado que organize e atualize informações sobre as obras paralisadas de todos os órgãos e entidades da administração pública federal (em 90 dias);
- b) elabore plano de gestão desse estoque de obras paralisadas, contemplando diretrizes gerais para a retomada (políticas públicas que serão contempladas, limites e condições para o aporte de novos recursos federais; critérios para a priorização das obras; metas e indicadores para monitorar o desempenho da estratégia; procedimentos a adotar no caso de inviabilidade de retomada das obras), em 150 dias, seguido do desdobramento desse plano em cada órgão setorial (180 dias) com o fim de definir prazos e responsabilidades para a atualização de estudos de viabilidade, projetos e orçamentos, a seleção das obras a retomar com base nos critérios definidos no plano geral, a adaptação ou substituição dos instrumentos de repasse e/ou contratos vigentes para permitir a retomada dentro da legalidade ;
- c) disponibilize, também em 180 dias, na plataforma de obras oficial, as informações das obras identificadas no levantamento sistematizado.

Após recurso frente às determinações acima, o Acórdão 1348/2024-TCU-Plenário ampliou o prazo para cumprimento das mesmas. Posteriormente, o Acórdão de Relação 563/2025-TCU-Plenário, de 19 de março de 2025, prorrogou mais uma vez o prazo de cumprimento das determinações em questão, segundo cronograma apresentado pelo Poder Executivo (que não é informado no texto do Acórdão).

O Acórdão 2206/2024 – Plenário mencionava, em 2024, os resultados de acompanhamento então em andamento pelo Tribunal sobre as decisões relativas ao tema (TC 021.731/2019-5):

[...] em que pese a redução no valor total de investimento previsto para as obras que se encontram paralisadas, passando de R\$ 32,23 bilhões em 2023 para R\$ 29,36 bilhões em 2024, o número de ajustes paralisados apresentou um agravamento preocupante nos dois últimos anos em relação àquelas que estão em execução. Desde 2022, a relação obras paralisadas e obras em execução aumentou de 62,4% para 69,37%, em 2023, e para 108,39%, em 2024.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

Tal processo de acompanhamento foi encerrado pelo Acórdão 2600/2024-TCU-Plenário, que descrevia para abril de 2024 o cenário de 11.941 obras paralisadas no país, correspondendo ao alarmante percentual de 52% das contratações vigentes. Já tendo consumido cerca de R\$ 9 bilhões em recursos federais, o valor estimado para conclusão desses quase 12.000 empreendimentos era de pelo menos mais R\$ 20 bilhões do orçamento público. A falta de conclusão dessas obras, concentradas em saúde e educação (72,6% do total) afeta diretamente a prestação de serviços públicos à população. Apesar de alguns avanços na retomada e conclusão do estoque de obras, o cenário em 2024 agravou-se em relação às verificações anteriores (incluindo 2.180 obras que foram paralisadas entre 2023 e 2024). O Acórdão ainda verificou o cumprimento da determinação anterior para entrega de informações sobre obras ao ministério gestor do cadastro unificado, e recomendou a outros órgãos gestores a utilização do Transferegov como mecanismo de gestão de contratos de obras (como já apontado no item anterior). De outra sorte, o Acórdão registra o aumento e a melhoria da qualidade das informações sistematizadas sobre as obras e da implementação do cadastro centralizado de projetos de investimento, cuja gradual consolidação vem sendo continuamente monitorada pelo controle externo (além da implantação e funcionamento do Painel de Obras Paralisadas, destinado a publicizar as informações geradas pela fiscalização direta do Tribunal).

A evolução do conjunto de obras paralisadas vem sendo mapeada, com as dificuldades e limitações inerentes a esse tipo de controle, pelo próprio TCU por meio de um “Painel de Obras Paralisadas”¹². O exame desse painel no presente exercício (outubro de 2025) indica, com data-base de abril de 2025, 11.469 obras paralisadas (50,7 % do total cadastrado), tendo sido consumidos R\$ 15,9 bilhões e com valor estimado para conclusão em mais R\$ 34,7 bilhões. Trata-se de um ligeiro decréscimo nos números absolutos e na proporção em relação a um ano atrás, mas um crescimento significativo (R\$ 4,3 bilhões) no volume de recursos que ainda precisa ser aplicado para a conclusão. O gráfico abaixo demonstra uma clara involução do grau de obras inacabadas, pois a proporção delas aumenta sucessivamente ao longo do tempo. Ainda que esse efeito possa resultar, parcialmente, da gradual incorporação ao Cipi dos dados de outros ministérios e outras agências com carteiras de obras mais numerosas, ainda assim a visibilidade e

¹² <https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfb0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffa6a8&reportId=013930b6-b989-c3-bf00-085dc65109de&filterPaneEnabled=false&navContentPaneEnabled=false>





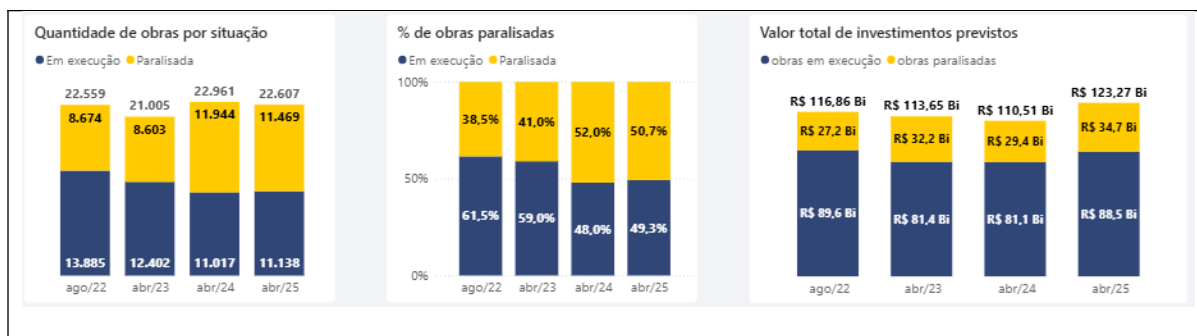
CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

a ênfase dada ao tema pelo controle externo não foram capazes de prevenir a proliferação do abandono de obras.

Gráfico 2 – Evolução no tempo das obras paralisadas



Fonte: Painel de Obras Paralisadas – TCU (posição abril/2025)

Caso particular desse tipo de problema é o exibido pela carteira de obras destinadas à educação, tratada no Acórdão 2.103/2024-TCU-Plenário, que examinou os primeiros resultados de um programa federal de retomada do financiamento dessas obras para os entes subnacionais (Medida Provisória 1.174, de 12/5/2023 e Lei 14.719, de 1/11/2023). A fiscalização identificou inicialmente um baixo nível de transparência e incompletude das informações e a insuficiência da demonstração dos recursos orçamentários e financeiros necessários à conclusão dos objetivos do programa, concluindo a decisão por alertar o Poder Executivo, entre outros pontos, de que

a utilização de recursos relacionados às despesas "RP3" e ao grupo de natureza de despesa "GND4" para custear as obras novas do Novo PAC Seleções, em detrimento do pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas no âmbito do novo Pacto¹³, bem como às em execução, afronta o art. 45 da Lei Complementar 101/2000 e o art. 105 da Lei 14.791/2023; [...]

ausência de previsão atualizada dos investimentos federais que ultrapassam um exercício financeiro, bem como dos aportes planejados pelas partes interessadas, incluindo os recursos de contrapartida e as emendas individuais impositivas da modalidade transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal, contraria o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 9.784/1999 c/c o art. 167, § 1º da Constituição Federal; art. 5º, inciso III; art. 8º caput; art. 10, parágrafo único; art. 13 e art. 14, incisos IX e XI, da Lei 14.719/2023; art. 7º, §§ 1º ao 3º; art. 14, § 2º; art. 14, § 4º, inciso II; art. 17, parágrafo único; art. 20, caput; art. 22, § 1º; art. 24, § 2º; art. 27, caput, e art. 33, incisos IX e XI, da Resolução CD/FNDE 27/2023; [...]

¹³ O "Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Oficiante", hoje regido pela mencionada Lei 14.719, de 1/11/2023".





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

o não detalhamento de todas as fontes de recursos previstas na lei que instituiu o Pacto, obra a obra, em que se demonstre a suficiência dos recursos para financiamento de cada projeto, considerando a disponibilidade orçamentária federal, os aportes das demais partes interessadas, incluindo os recursos de contrapartida e as emendas individuais impositivas da modalidade transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal em relação ao valor atualizado do projeto, conforme o Anexo da Lei 14.719/2023, preliminarmente à formalização dos instrumentos de repactuação, contraria o exposto nos art. 5º, inciso III; art. 8º caput; art. 10, parágrafo único; art. 13 e art. 14, incisos IX e XI, da Lei 14.719/2023 e nos art. 7º, §§ 1º ao 3º; art. 14, § 2º; art. 14, § 4º, inciso II; art. 17, parágrafo único; art. 20, caput; art. 22, § 1º; art. 24, § 2º; art. 27, caput, e art. 33, incisos IX e XI, da Resolução CD/FNDE 27/2023;

a ausência de conexão entre as obras repactuadas no âmbito do Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e as políticas públicas de educação infantil e profissionalizante em curso implica risco de que a retomada e a conclusão das obras não se revertam em aprimoramentos no sistema educacional e em expansão do número de vagas na educação básica e profissionalizante;

O Acórdão 2451/2025 – TCU – Plenário recolhe os dados atualizados do Painel de Obras Paralisadas (já descritos acima). Em relação às obras inacabadas do setor de educação, dá notícia de Acordo de Cooperação Técnica celebrado com organização não-governamental (Observatório Social do Brasil) sob o qual se treinarão mais de mil voluntários vinculados à organização para que possam visitar as obras nas respectivas localidades, registrando as informações em aplicativo para celular que consolida os dados das visitas para utilização pelo TCU. Desta forma, fomenta-se o controle social e obtém-se informação capilarizada que pode orientar fiscalizações mais aprofundadas (as quais poderão ser ampliadas com a colaboração dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos estaduais, com os quais já se celebraram também Acordos de Cooperação). Também no âmbito de obras inacabadas, o Tribunal está empreendendo levantamento de obras realizadas por transferências federais que não registram medição nos últimos 90 dias, o que permitirá cobrar explicações dos responsáveis e, assim, entender as dificuldades enfrentadas e acompanhar a respectiva retomada.

O conjunto de fatos e diagnósticos acima relatados deixa claro que grande parte da origem do problema está na descontinuidade da destinação de recursos até a conclusão das obras, inclusive com a abertura de novas frentes de obra drenando recursos de empreendimentos em andamento, em ofensa ao art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O tema já fora apontado no





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

item 9.6 do Acórdão 2.555/2022-TCU-Plenário, que solicitara ao então órgão regulador da matéria no Executivo (Ministério da Economia) “informações sobre o cumprimento do disposto no art. 45, parágrafo único, da Lei Complementar 101/200, em especial acerca da ampla divulgação do relatório de que trata aquele dispositivo”. A resposta do Executivo foi então de que “cabe a cada órgão do Poder Executivo a definição das prioridades orçamentárias”, enquanto “o Cipi permite o acesso livre de dados relativos às obras de infraestrutura, por meio dos quais seria possível a extração de relatórios” (Acórdão 2600/2024-TCU-Plenário, item 56 do Voto). Diante desta posição, e considerando que “até o momento, não há informações consolidadas sobre os valores alocados para a execução dos projetos em andamento e os reservados para os novos”, este último Acórdão deliberou em seu item 9.3.1 um “processo específico de monitoramento, para que seja possível verificar o efetivo atendimento ao art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) por parte dos principais órgãos gestores de obras públicas”. Oportuna esta iniciativa, pois o próprio TCU já havia identificado na tramitação do PLOA 2021 (Acórdão nº 521/2024 – TCU – Plenário) o claro descumprimento destas disposições legais por parte dos Poderes, relatando a inadequação:

9.3.1. da supressão, em 2021, de despesas discricionárias (RP 2) para alocação de recursos em emendas do relator-geral do PLOA (RP 9), em face do disposto no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo as leis orçamentárias anuais somente incluírem novos projetos após adequadamente atendidos os que estão em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público; [...]

9.4. [...] dos riscos em razão da lacuna presente nos textos das Leis de Diretrizes Orçamentárias quanto ao conteúdo e extensão das expressões “despesas de conservação do patrimônio público”, prevista no art. 45 da Lei Complementar





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

101/2000, e “despesas de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social”, esta última inserida no art. 4º da Lei 14.194/2021;

Trata-se de tema que tem sido objeto da atenção dos relatórios do COI, acolhidos pela CMO, em sucessivas ocasiões. Persiste a realidade insistentemente demonstrada pelo COI em seus relatórios anteriores: embora não seja possível escapar à necessidade frequente de contenção de despesas por razões de restrição fiscal macroeconômica, ainda persistem distorções no gerenciamento dos recursos disponíveis no momento da alocação orçamentária. Essas distorções concentram-se, evidentemente, na inobservância do óbvio e cristalino comando da Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 45, que determina que “[...] a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias”.

O projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2026 (Projeto de Lei nº 2/2025-CN) dedica, à semelhança das LDOs anteriores, extensa sequência de dispositivos à matéria:

Art. 19. O Projeto de Lei Orçamentária de 2026 e a respectiva Lei deverão, em observância ao disposto no § 12 do art. 165 da Constituição, atender à proporção mínima de recursos estabelecida no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei para a continuidade dos investimentos em andamento.

Parágrafo único. No detalhamento das propostas orçamentárias, os órgãos setoriais do Poder Executivo federal deverão observar a proporção mínima de





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

recursos estabelecida pelo Ministério do Planejamento e Orçamento para a continuidade de investimentos em andamento.

Art. 20. Observado o disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Projeto e a Lei Orçamentária de 2026 e os créditos especiais somente incluirão ações ou subtítulos novos se preenchidas as seguintes condições, no âmbito de cada órgão dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União:

I - tiverem sido adequada e suficientemente contemplados:

- a) o disposto no art. 4º; e
- b) os projetos e os seus subtítulos em andamento;

II - no caso de inclusão de novos projetos:

- a) os recursos alocados viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa, consideradas as contrapartidas de que trata o art. 95, § 3º; e
- b) as despesas de conservação e recuperação do patrimônio da União a cargo do órgão estarem adequada e suficientemente contempladas, nos termos do disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e

III - a ação estiver compatível com a Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, que instituiu o Plano Plurianual 2024-2027.

§ 1º Entende-se como projeto ou subtítulo de projeto em andamento aquele cuja execução financeira, até 31 de maio de 2025:

I - tenha ultrapassado 20% (vinte por cento) do seu custo total estimado; ou

II - no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, seja igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), desde que tenha sido iniciada a execução física.

§ 2º Os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, ou equivalentes, e as respectivas unidades orçamentárias são responsáveis pelas informações que comprovem a observância ao disposto neste artigo.

§ 3º A exigência de que trata o inciso I do caput não se aplica na hipótese de inclusão de ações ou subtítulos necessários ao atendimento de despesas que constituam obrigações constitucionais ou legais da União constantes das Seções I e II do Anexo III.

É discutível se estas medidas estão sendo efetivamente concretizadas na prática do processo orçamentário, tanto em função do caráter parcial de implantação do Cadastro de informações sobre as obras, como vimos na seção anterior, quanto pela dinâmica própria das deliberações do processo orçamentário na prática. De fato, a matéria tem sido objeto de reiteradas manifestações na literatura técnica no sentido da urgência de ver cumprido o dispositivo em tela, sob pena de persistir o imenso desperdício de recursos públicos escassos que





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

hoje ocorre¹⁴. Como exemplo específico, uma das constatações do Acórdão 2.207/2023, comunicada ao Poder Executivo, à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, é a de que:

9.3.1. os investimentos propostos pelo Poder Executivo possuem maior grau de execução financeira quando comparados aos investimentos decorrentes de emendas parlamentares;

9.3.2. esse padrão de gestão orçamentária é uma das causas da paralisação de obras no país, as quais recebem recursos orçamentários sem a adequada programação de planejamento, sem projetos estruturados e administradas por entes com baixa capacidade de gestão; e

9.3.3. o volume de recursos destinado por meio de emendas parlamentares tem sido massivamente aplicado na pavimentação de vias, o que pode não estar em consonância com planos estratégicos e regionais de desenvolvimento e como o PPA, privando de investimentos áreas e finalidades de maior interesse estratégico e econômico;

Não há dúvida de que o tema da alocação orçamentária no âmbito legislativo ainda carece de correções profundas. A esse respeito, e como já exaustivamente repisado em relatórios anteriores do Comitê, estando o processo orçamentário em etapa avançada quando da apreciação do relatório do COI, muito pouco resta a se corrigir ou retificar nas deliberações sobre as autorizações orçamentárias na lei orçamentária a que o relatório se refere. Cabe a este Comitê

¹⁴ Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop). **Nota Técnica IBR 03/2024: Providências indispensáveis para retomada das obras paralisadas**. Florianópolis: IBRAOP, 2024. Disponível em <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2024/06/Nota-Tecnica-03-2024.pdf>; Gomide, Alexandre de Ávila & Pereira, Ana Karine. **Os desafios da governança da política de infraestrutura no Brasil: Aspectos políticos e administrativos da execução do investimento em projetos de grande vulto**. In Gomide, Alexandre de Ávila & Pereira, Ana Karine (eds.) **Governança da política de infraestrutura: Condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018; Armijo, Leslie Elliott & Rhodes, Sybil D. Explaining infrastructure underperformance in Brazil: cash, political institutions, corruption, and policy Gestalts. **Policy Studies**, 38 (3), 2017. pp. 231-247. DOI: 10.1080/01442872.2017.1290227; Raiser, Martin et. al. **Back to Planning: How to Close Brazil's Infrastructure Gap in Times of Austerity**: Report N°. 117392-BR: July 12, 2017. Washington: World Bank, 2017; Santos, Rita de Cássia Leal Fonseca & Bittencourt, Fernando. **Para além da disciplina macrofiscal: Aspectos (esquecidos) de eficiência e efetividade do gasto público presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal**. In Maia, Aritan Borges Avila et. al. (orgs.). **Lei de Responsabilidade Fiscal 25 anos: reflexões legislativas e propostas de aprimoramento**. Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Conorf, 2025. pp. 455-499. Disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/757233/Lei_responsabilidade_fiscal_25_anos.pdf.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

apenas discutir, proativamente, aperfeiçoamento nos procedimentos internos para fins de alocação de recursos, como determina o art. 24, inc. V, da Resolução nº 1/2006-CN.

Para essa finalidade, a imensa distorção representada pela concentração dos investimentos federais em pavimentação urbana, objeto do apontamento do item 9.3.3 acima descrito, abrange uma decisão de mérito alocativo que transcende as competências do COI, sendo aqui replicada para conhecimento da CMO e do Legislativo como um todo.

Já no que tange ao art. 45 da LRF e à observância dos padrões legais de gestão do investimento público (qualquer que seja o objeto de sua destinação), a matéria está dentro das missões institucionais do COI; não obstante, é questionável a conveniência e a oportunidade de insistir na recomendação à CMO de adotar procedimentos internos (preferencialmente incorporados ao parecer preliminar) para que, em futuros processos orçamentários, esta medida óbvia de boa gestão do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal seja obedecida. Esta proposta já foi objeto da mesma recomendação expressa do COI nos relatórios apresentados ao PLOA2022 (Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021), ao PLOA2023 (Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022), e ao PLOA2024 (Relatório nº 2/COI/CMO, de 2023), sem qualquer efeito sobre a CMO – como reconheceu o próprio COI no PLOA2025 (Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024).

Por todos estes fatores, e lamentando que o Congresso Nacional tenha desperdiçado a oportunidade de dar o exemplo em cumprir esse mandato legal de boa gestão dos recursos públicos, ao ignorar sistematicamente as recomendações do COI a respeito, o Comitê se abstém de reiterar pelo terceiro ano consecutivo a mesma proposta, esperando a nova configuração normativa que porventura se estabeleça na matéria.

Adicionalmente, dada a carência de mapeamento rigoroso do descumprimento de dispositivo legal tão importante, o Comitê saúda a iniciativa do TCU de promover levantamento





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

quantitativamente mais preciso da observância ou não do art. 45 da LRF, propondo seja solicitado pela CMO ao Tribunal que a Comissão seja informada dos resultados do monitoramento instaurado pelo Acórdão 2600/2024-TCU-Plenário, item 9.3.1, à medida em que sejam produzidos, bem como de eventuais recomendações que dele possam ser extraídas com a finalidade de aperfeiçoamento da legislação de finanças públicas.

1.9 Outras informações relevantes – trabalhos específicos¹⁵ e gestão da fiscalização

O Acórdão nº 2451/2025-TCU-Plenário traz outras notícias importantes para as atividades de controle e fiscalização dos projetos de infraestrutura e políticas relacionadas.

Em relação à execução dos projetos incluídos no “Novo PAC”, o relatório remete ao Acórdão nº 2100/2025-TCU-Plenário, que, ao concluir ser inviável traçar um panorama fidedigno e completo de desempenho do PAC, por lacunas insuperáveis na disponibilidade de informações, trouxe apontamentos e determinações dirigidas ao Poder Executivo que têm por objeto:

I) a publicação, hoje ausente, de informações objetivas e detalhadas sobre:

- a) valores, grau de execução e cronogramas das ações financiadas por investimento privado constantes do Novo PAC; sobre indicadores utilizados para avaliar o progresso físico e financeiro das obras; dos critérios utilizados para inclusão de cada ação no programa; e das fontes de recursos consideradas para o financiamento de cada um dos empreendimentos;
- b) valores previstos, cronogramas físicos e financeiros, grau de execução e fonte dos investimentos, das próprias ações do Novo PAC;

II – a apresentação de justificativa motivada para inclusão de cada investimento logístico no programa, indicando os custos, prazos, impactos benefícios e riscos considerados na tomada de decisão;

¹⁵ O Voto condutor do Acórdão 2451/2025 menciona, em seu item 52, outros objetos de fiscalização setorial que estariam contemplados no relatório e que seriam de relevância para o trabalho do COI: “[...] (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;[...]”. Não localizamos, porém, nenhuma referência a esses objetos ao longo do Relatório.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

III – a criação de sistema informatizado para o acompanhamento dos empreendimentos que esteja apto ao pleno monitoramento das ações do Novo PAC;

A atualização parcial das informações no Acórdão 2451/2025 confirma que, apesar de pequenas ampliações da informação disponível, tais requisitos mínimos de publicidade ainda não são cumpridos (em especial quanto aos empreendimentos declarados como “privados”, que representam 68,1% do total identificado).

Já um levantamento realizado na alocação de emendas parlamentares no Ministério das Cidades (TC 019.579/2024-1) constata que os mais de 40% do orçamento das obras da pasta provenientes de emendas parlamentares “levanta preocupações quanto à fragmentação orçamentária e à dificuldade de alinhamento com as prioridades estratégicas do ministério”, pois ocorre “pulverização dos recursos em projetos de pequena escala, muitas vezes sem estudos técnicos aprofundados”, a comprometer a efetividade das políticas públicas e dificultar a implementação de ações estruturantes de longo prazo. A ausência de critérios técnicos objetivos para a alocação dos recursos compromete a equidade na distribuição dos investimentos e pode resultar em obras de baixo impacto social ou mesmo em duplicidade de esforços (como no caso do município de Leme/SP, que teve duas propostas aprovadas para o mesmo objeto).

Além disso, foi constatada empiricamente a “morosidade na execução das obras financiadas por emendas”¹⁶, decorrente de diversos fatores: baixa capacidade técnica dos municípios beneficiários; complexidade dos procedimentos administrativos; falta de planejamento adequado (incluindo a falta de um banco de projetos estruturado); e ausência de mecanismos eficazes de acompanhamento e controle.

Em meio a esse quadro, a informação disponível é insuficiente para gestão das obras: foram identificadas inconsistências entre os dados registrados nas plataformas Transferegov.br,

¹⁶ 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 firmados em 2023, cerca de 80% das obras não tinham tido iniciada a execução.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

SIOP e CAIXA, dificultando a rastreabilidade dos recursos e a avaliação da execução física e financeira dos projetos. Comprometida fica também a transparência, tanto pelas inconsistências, como por outras irregularidades como ausência de dados sobre propostas rejeitadas, dificuldade de rastrear os autores das emendas classificadas como RP 2, falta de padronização na nomenclatura dos programas e insuficiência de informações sobre a execução física e financeira dos projetos.

Por fim, 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.

No âmbito da gestão e modernização da própria atuação fiscalizadora do Tribunal, o Acórdão 2451/2025 aponta várias iniciativas relevantes: a continuidade da incorporação de indicadores de maturidade, prazo e valor de projetos de investimento no trabalho de fiscalização (neste caso, aplicados a contratos do DNIT em escala piloto); o acompanhamento contínuo, com ferramentas de automatização da análise de normas e orçamentos, de editais de licitação do DNIT e de algumas modalidades de obras financiadas com transferências voluntárias (em particular edificações escolares do FNDE), e o desenvolvimento prospectivo de ferramentas de soluções tecnológicas de fiscalização de obras públicas (resultando em três soluções tecnológicas distintas, baseadas em sensoriamento remoto, participação cidadã e análise de imagens de satélite, para detecção automática de indícios de superfaturamento, má execução e atrasos nas obras, com uso combinado de drones, satélites e informações coletadas por cidadãos).

1.10 Outras informações relevantes – avaliação de políticas públicas de prevenção de desastres

O Acórdão 2451/2025 trouxe especial ênfase às avaliações de políticas públicas voltadas à prevenção e resposta a desastres. No tema da adaptação às mudanças climáticas com ênfase na redução de riscos de desastres, o Acórdão relata conclusões de auditoria de natureza operacional que analisou a integração entre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), avaliando as medidas adotadas desde 2015 sob o ponto de vista de sua eficácia das medidas de adaptação para reduzir o risco de desastres. Entre os achados relevantes (contemplados no Acórdão 1914/2025-TCU-Plenário), verificou-se





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

que a articulação entre as duas políticas ainda é incipiente e frágil, com processos de trabalho e atores institucionais desarticulados e que operam muitas vezes em paralelo. Nesse sentido, a atuação do órgão central (Sedec/MIDR) ainda se concentra majoritariamente nas ações de resposta e recuperação pós-desastre. Mesmo neste âmbito, os processos seletivos para alocação de recursos e os instrumentos de planejamento carecem de critérios que incorporem adequadamente os parâmetros de vulnerabilidade social dos atingidos (tal como previsto nos normativos); são orientados por dados históricos de desastres, ignorando as projeções futuras de riscos climáticos; finalmente, os volumes de recursos aplicados tanto em prevenção como em resposta e recuperação de desastres sofreram acelerada redução desde 2013 a 2023¹⁷, embora o número de afetados tenha mostrado grande e contínua elevação desde então. O Acórdão 1914/2025 formula recomendações gerais ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional para correção dos pontos acima levantados.

Outra avaliação da mesma temática foi a auditoria operacional para avaliar as ações de prevenção e mitigação de desastres no Brasil entre 2012 e 2024 (TC 008.979/2024-3), voltada a - analisar as condições de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação da PNPDEC e 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. Constatou-se nessa fiscalização que a PNPDEC se encontra apenas parcialmente institucionalizada, pois, decorridos mais de 12 anos da publicação da lei correspondente, dois de seus principais instrumentos de governança ainda não foram efetivamente implementados (o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil, órgão deliberativo essencial para a articulação entre os diversos atores, e o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, instrumento que deveria nortear as estratégias, metas e ações em nível nacional). Também o substrato técnico do trabalho preventivo, o mapeamento de áreas de risco e monitoramento de eventos, ressenete-se de capacidade técnica absolutamente ineficiente¹⁸ e da falta de uma base de dados unificada e pública que consolide todos os mapeamentos de risco realizados por diferentes instituições (federais, estaduais e municipais). Assim, mesmo que houvesse a intenção de priorizar as ações

¹⁷ Com exceção de uma ligeira alta nos valores de resposta e prevenção em 2022 e 2023. Como o escopo do levantamento encerrou-se em 2023, não contém informações sobre o efeito da catástrofe das chuvas no Rio Grande do Sul em 2024.

¹⁸ A capacidade instalada do Serviço Geológico do Brasil é de 70 levantamentos anuais, enquanto uma versão preliminar de Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil projeta uma necessidade de mapear 1.942 municípios até 2040 (além de manter atualizados periodicamente os levantamentos já realizados).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

de prevenção, não haveria informação disponível para levar adiante essa diretriz. Ausente também estão indicadores e processos para medição do impacto das ações de prevenção, o que também obstaculiza a priorização de ações preventivas.

Ainda mais grave é a constatação da tomada de decisão sobre a alocação de recursos para a 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.

Como reflexo de todas essas deficiências, a execução das obras de prevenção revela-se precária: de uma amostra de 264 obras nos sete estados mais afetados por desastres, 37% (97 obras) estavam inacabadas (paralisadas, inconclusas ou com atrasos significativos). No recorte específico para o Rio Grande do Sul, o Voto condutor menciona (item 81) 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.

Como o processo em questão não foi julgado¹⁹, não constam recomendações ou determinações decorrentes desta última fiscalização.

No que se refere às ações de resposta à catástrofe climática de maio de 2024 no Rio Grande do Sul, dois trabalhos principais são notados: o Acórdão 1297/2025 – TCU – Plenário contemplou as medidas de apoio financeiro a famílias desalojadas ou desabrigadas e a empresas e trabalhadores afetados, registrando problemas na identificação e critérios de processamento dos pedidos de auxílio individual de natureza assistencial e previdenciária, demora na análise dos requerimentos respectivos, deficiências na coordenação entre os órgãos federais e entre estes e os municípios, e ineficácia da comunicação com os beneficiários. Em resposta, o Acórdão exarou

¹⁹ Cfe. verificação na página processual do TCU em 27/10/2025.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

determinações ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional para conclusão do processo de avaliação dos requerimentos pendentes, e recomendações de aperfeiçoamento dos processos de gestão de futuras intervenções dessa natureza. No Acórdão 2470/2025 – TCU – Plenário, voltado para os recursos federais transferidos aos municípios para reconstrução de infraestruturas públicas danificadas pela catástrofe, constatou-se morosidade nos processos internos ao MIDR necessários à liberação dos recursos aos municípios, a qual, cumulada com falhas na fiscalização contratual de alguns municípios, acarretou atrasos relevantes na conclusão das obras²⁰; alguns municípios, por sua parte, utilizaram de forma irregular os regimes de execução contratual mais complexos (empreitada por preço global, contratação integrada ou semi-integrada), empregando cláusulas de medição e pagamento baseadas em preços e quantidades unitárias²¹, além de não divulgarem, em seus portais oficiais ou no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), informações essenciais sobre o andamento das obras, como o estágio de execução e os relatórios de medição. O Acórdão reconhece as circunstâncias emergenciais que podem ter afetado tanto a capacidade interna do Ministério quanto as cadeias logísticas a serem mobilizadas pelos municípios executantes, limitando-se a cientificar os órgãos envolvidos das irregularidades observadas. Por fim, o Acórdão 2098/2025 – TCU – Plenário tratou do Programa Minha Casa, Minha Vida - Reconstrução, destinado a prover moradia a famílias que tiveram suas unidades habitacionais destruídas ou interditadas definitivamente em razão dos eventos climáticos em questão. A fiscalização constatou eficácia reduzida do programa diante da urgência da situação, com apenas 2,6% dos beneficiários habilitados tendo sido contemplados com novas moradias após sete meses de funcionamento. A análise atribui esse baixo resultado às limitações que a comunicação exclusivamente digital (via aplicativo, sem previsão de atendimento pessoal) traz para a população-alvo, com menor acesso à tecnologia e menor letramento digital, além de limitações na comunicação com as duas pontas do processo (beneficiários e ofertantes de imóveis) que obstruíram o objetivo de intermediação de mercado que era a essência do programa. Também o desenho do programa falhou em restringir o objeto basicamente ao financiamento de apartamentos, com limitada oferta de casas (habitação típica da

²⁰ Incluindo algumas que, em novembro de 2025 (mais de um ano e meio depois da calamidade) tinham tido zero de execução contratual – em obras que tinham caráter supostamente emergencial.

²¹ Procedimento este que, além de contrariar disposição expressa da lei de licitações e contratos administrativos, permite que sejam contratadas obras sem projeto (numa suposta “agilização” dos procedimentos), por preços fixados por estimativa, mas o pagamento seja feito em função de quantidades verificadas *a posteriori*, colocando graves riscos financeiros ao contratante público.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

região) e, sobretudo, ao não contemplar o financiamento de reformas (as quais seriam a maior demanda dos moradores afetados, e representariam solução mais barata e rápida ao déficit habitacional causado pela catástrofe); outra falha de desenho foi a fixação de valor único e máximo para todos os atendimentos, desconsiderando a diferença de preços de imóveis entre região metropolitana e interior, e entre necessidades habitacionais de diferentes tipos de famílias. O Acórdão contempla recomendações aos órgãos executores para correção de práticas e de desenhos de políticas.

1.11 Resposta a iniciativas do COI em exercícios anteriores

Em seu relatório anterior, o COI realizou gestões para abordar situações específicas, dirigindo manifestações e solicitações a diferentes instâncias. O resultado dessas iniciativas será discutido nesta seção

1.11.1 Solicitações de informações sobre obras específicas

Em seu relatório anterior, o COI realizou gestões para abordar situações específicas, dirigindo manifestações e solicitações a diferentes instâncias. O resultado dessas iniciativas será discutido nesta seção.

No que se refere ao TCU, as solicitações foram transmitidas por meio do Ofício 140/2024/CMO, autuado naquela casa por via do processo TC-004.095/2025-1. Inicialmente, solicitava-se ao Tribunal que realizasse levantamento 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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

objetivos. Neste tópico, o TCU respondeu por meio do Acórdão 1286/2025 – TCU – Plenário, de 11/6/2025, que a construção do trecho da Ferrovia Nova Transnordestina entre Salgueiro/PE e Porto de Suape/PE é objeto de auditoria de conformidade no âmbito do processo TC 017.603/2024-2, o qual constava em aberto nos registros de tramitação processual quando da consulta por este COI, sem registro de deliberação, do que se infere que a ação de fiscalização ainda encontra-se em andamento.

Na mesma assentada, solicitou-se à Corte levantamentos 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. Em resposta, o Acórdão 1286/2025 – TCU – Plenário apontou que as intervenções em trechos da BR-381 localizados na Região Metropolitana de Belo Horizonte vinham sendo tratadas no TC 022.299/2024-6, e naquele momento (11/6/2025) já havia contrato formalizado de concessão do trecho, cujos termos foram validados pelo TCU (Acórdão 768/2024-TCU-Plenário), tendo a nova concessionária assumido a gestão do trecho em 6/2/2025;





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

o Tribunal formulara diversas determinações e recomendações quanto ao projeto a ser nela executado (Acórdãos 1.142/2023 e 768/2024 -TCU-Plenário); as obras de ampliação de capacidade e melhorias previstas para a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) ficaram a cargo do DNIT (com prazo de conclusão de até sete anos), cabendo à concessionária, durante o período de intervenção no trecho, apenas a prestação do serviço de atendimento ao usuário (socorro médico, mecânico e veículos de inspeção de tráfego). Os editais em andamento para as referidas obras vêm sendo fiscalizados pelo TCU (no mencionado TC 022.299/2024-6) e pela CGU (que apontou, no Relatório de Avaliação 1630564, o uso de projeto desatualizado como anteprojeto para as obras contratadas, falhas na elaboração de orçamento referencial e publicação do edital de licitação com dotação orçamentária insuficiente). O trecho foi adjudicado pelo DNIT em 6/9/2024, pelo valor de R\$ 393.742.699. Quanto à execução, neste trecho as obras de execução dos lotes 8A e 8B estão em suas fases iniciais (elaboração de projetos), sendo que o DNIT, ao contratar a execução das obras, havia sido notificado acerca da desatualização dos anteprojetos e dos riscos envolvendo possível atraso na liberação das frentes de serviço aos contratados. Finalmente, o acompanhamento realizado resultou no Acórdão 1727/2025-TCU-Plenário, de 30/07/2025, que inicia por constatar a desatualização do projeto usado como base para a contratação integrada da obra do lote 8B (embora o principal elemento de risco, a ocupação urbana das margens da rodovia, encontre-se em processo de tratamento considerado como “avançado” pelo TCU, nos termos do Acórdão 1081/2025-TCU-Plenário, e tenham sido incorporadas referências atualizadas a essa circunstância no edital da contratação integrada - Edital 0324/24-00). Não obstante tal desatualização de projetos, e alguns apontamentos de restrição à competitividade no edital, o Relator do Acórdão considerou “superados” os problemas pela presença de seis licitantes habilitados no certame e pela obtenção de desconto em relação ao orçamento estimado. O Acórdão em questão limitou-se a cientificar o DNIT de “impropriedades formais” verificadas, para “reprimir a recorrência das falhas”, a saber: (1) ausência de atualização do orçamento estimativo conforme o sistema de referência vigente (Novo Sicro) e a utilização de índices de reajustamento sobre valores de maio/2012 para estimar preços em junho/2024; (2) exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional para participação no certame exclusivamente relacionada à execução de pavimentação em concreto (pavimento rígido) e sua posterior substituição por metodologias e tecnologias mais comuns (pavimento flexível ou semirrígido), com potencial restrição à competitividade e ofensa ao





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

princípio da isonomia; e (3) indevida "unitarização" adotada como critério de pagamento dos itens constantes da planilha de serviços, desassociada do atingimento de etapas específicas e individualizadas no contexto da obra, em potencial burla à lógica do regime de execução da contratação integrada. Desta forma, considerou o Tribunal que a execução do contrato, nos termos em que está colocada, é aceitável.

Já em outro trecho (Variante de Santa Bárbara/MG – com início no km 334,4 e fim no km 379,8 da BR 381/MG), consta do Acórdão 1286/2025 – TCU – Plenário que existiam vigentes dois Contratos para a elaboração de estudos e projetos básico e executivo de engenharia visando as obras de implantação em pista dupla, pavimentação, obra de arte especial e túnel (não havendo, até então, medição nesses contratos de projeto de engenharia).

Assim, os dois empreendimentos específicos sobre os quais o COI demandou informações encontram-se sob acompanhamento do Tribunal, sem que a Corte de Contas tenha manifestado qualquer apontamento que restringisse a recomendação pela sua execução, nem suscitado problema que sugira a necessidade de intervenção posterior do Legislativo. Cumpridas, portanto, as finalidades da solicitação original de informações, sem que se vislumbrem desdobramentos posteriores para a atuação do COI.

1.11.2 Alerta sobre os riscos envolvidos no subfinanciamento crítico dos investimentos necessários no setor nuclear

Em outra frente de intervenção, o COI alertou, em seu Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024, o Presidente da República, a Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e a Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, acerca de um conjunto de problemas interligados no setor nuclear detectado nas informações recebidas do TCU, problemas estes que colocam riscos gravíssimos à sociedade e à economia, envolvendo:

- a) o atraso em fases críticas do projeto de implantação do Centro Tecnológico Nuclear e Ambiental (Centena), tais como a etapa de seleção do local do empreendimento, a elaboração de orçamento atualizado e cronograma adequado para a gestão de um projeto deste porte, assim como a precariedade da situação atual dos depósitos intermediários de rejeitos sob a responsabilidade da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN, coloca em grave risco a capacidade do país de gerenciar e estocar adequadamente os rejeitos de material nuclear, especialmente tendo em vista a previsão de esgotamento da capacidade de armazenamento dos depósitos iniciais de rejeitos de Angra 1 em 2028





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

b) a omissão na estruturação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN) prevista na Lei 14.222/2021 e Decreto 11.142/2022, incluindo a formalização da criação da sua estrutura em relação à CNEN e a nomeação do Diretor-Presidente e demais dirigentes, impede o cumprimento pelo país da Convenção de Segurança Nuclear de 1994 (ratificada pelo Decreto 2.648/1998) e compromete as atividades de fiscalização e controle da atividade nuclear nos termos da legislação pertinente;

c) a baixa disponibilidade de recursos financeiros destinados ao programa de extensão de vida útil da usina de Angra 1 (Programa LTO Angra 1) compromete o atingimento de seus objetivos, com o risco de perda da energia atualmente produzida pela usina e de custos diretos de descomissionamento caso não seja viabilizada tempestivamente a continuidade da operação;

d) a ausência de uma decisão definitiva sobre a continuidade do empreendimento UTN Angra 3, inclusive quando à definição da tarifa respectiva, implica em prejuízos cada vez maiores à sociedade e à economia, tendo em vista que: os custos estimados para o consumidor de energia de continuar o projeto são maiores que os do seu abandono imediato (já incluídos o custo total de encerramento e o de produzir a mesma energia por outras fontes), contrariando o princípio da modicidade tarifária; numa eventual continuidade, a dependência de financiamentos-âncora a curto e médio prazo implica em riscos ainda maiores de elevação da tarifa de equilíbrio do projeto; o atual montante de recursos financeiros dedicados à execução provisória leva a atrasos no cronograma que tornam essa desvantagem financeira maior a cada mês.

Em função do alerta, o Comitê instou a CMO para a necessidade de reorientar recursos orçamentários atualmente alocados pelo Congresso Nacional em finalidades menos críticas, tais como pavimentação e distribuição de equipamentos urbanos e rurais, para o financiamento de um programa de enfrentamento emergencial dos gargalos encontrados no setor nuclear, a partir de um pacote integrado de medidas discutido com o Poder Executivo que inclua respostas aos itens apontados no inciso anterior e outros pontos relevantes, sob pena de submeter a sociedade a riscos severos de acidentes e prejuízos econômicos.

O Comitê não recebeu qualquer resposta por parte das autoridades a quem dirigiu os alertas e recomendações.

Estruturação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear

As novas informações sobre a situação do setor nuclear apontam muito poucas mudanças em relação à grave situação sintetizada no Relatório do COI em 2024. No âmbito da estruturação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN)²², o Acórdão 426/2025-TCU-Plenário

²² A estruturação é obrigação prevista na Lei 14.222/2021, no Decreto 11.142/2022 e na Convenção de Segurança Nuclear de 1994 (acordo internacional ratificado pelo Decreto 2.648/1998), pois o órgão em questão deveria zelar pela segurança das instalações nucleares como um órgão regulatório independente, sem as funções de





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

informa terem sido já encaminhados ao Senado Federal, para aprovação, as indicações dos respectivos diretores²³, os quais, aprovados pelo Senado Federal, foram nomeados em 29/08/2025²⁴, sendo esta uma das recomendações formuladas. No entanto, as demais providências de instalação e funcionamento da nova agência encontram-se ainda pendentes, apontando-se no mencionado Acórdão divergências e indefinições quanto à distribuição dos recursos materiais e contratos entre a CNEN e a nova agência a ser criada, quanto à escassez de recursos humanos na CNEN decorrente de um prolongado processo de redução de pessoal e envelhecimento da CNEN e na força de trabalho do setor público nuclear, e quanto à falta de previsão de recursos orçamentários para a ANSN na LOA2025 (a qual persiste no PLOA2026, para o qual não há unidade orçamentária própria para o órgão). Prossegue o Acórdão argumentando que as competências atribuídas à nova agência são inclusive mais amplas que as das áreas objeto de cisão pela CNEN, pois envolvem o processamento administrativo de infrações e sanções, tudo a exigir um quadro de pessoal especializado e em número suficiente para o desempenho das tarefas. Em síntese, a falta de recursos para o funcionamento da ANSN “impede a adoção de mecanismos regulatórios de segurança radiológica previstos na nova norma e reduz a eficiência na fiscalização relacionada à segurança nuclear no âmbito das infraestruturas minero-industriais do Programa Nuclear Brasileiro”, e as medidas até agora preconizadas para viabilizá-la mediante cisão da CNEN “pode resultar em quadro de fragilização das duas agências [...], em face da exiguidade de recursos orçamentários às áreas de fomento e de segurança nuclear [...]. (itens 139 a 140 do relatório). A deliberação do Acórdão 426/2025 foi no sentido de recomendar ao Poder Executivo que formule em 120 dias “plano de ação, indicando as providências necessárias para garantir o bom funcionamento da ANSN e da CNEN relativamente às necessidades a serem negociadas quanto a dotações orçamentárias futuras para execução das ações orçamentárias sob a responsabilidade de cada entidade e ao patrimônio móvel e imóvel, recursos humanos, contratos em geral e serviços de Tecnologia da Informação a serem redistribuídos”.

A intenção publicamente declarada da nova diretoria é a de atuar com intensidade, em especial na elaboração de novos marcos regulatórios (de minerais críticos, de cibersegurança e

operação e fomento que permanecem a cargo da CNEN.

²³ Matérias MSF 84/2024, 85/2024 e 86/2024.

DOU nº 164- A (Seção II - Edição Extra), de 29/08/25, pág. 001





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

de aprovação para sítios nucleares com ênfase em pequenas centrais), além de inspecionar “todas as instalações nucleares licenciadas”²⁵. De fato, trata-se de funções da maior importância e que demandam a disponibilidade material de recursos humanos e financeiros para que sejam cumpridas (independentemente da transformação ou não em agência reguladora, como aventado em tais manifestações), e é a existência de tais recursos que está em questão.

Sobre o tema, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) respondeu a pedido de informação apresentado pelo COI, por meio do Ofício 11492/2025/MCTI de 12/11/2025, com as Notas Informativas 3009/2025/MCTI (SEI 13287080), de 12/11/2025, e 3007/2025/MCTI (SEI 13287080), de 11/11/2025, e anexos. Nelas consta o relato das providências adotadas até agora para estruturação da ANSN: criação e nomeação dos membros do Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de atualizar as ações necessárias à cisão da CNEN e à implantação da ANSN (julho/2025)²⁶; posse da primeira diretoria da ANSN (28/08/2025); publicação de portaria²⁷ estabelecendo diretrizes transitórias para o apoio administrativo a ser prestado pela CNEN para ANSN até a assunção integral de suas competências (em período definido como de até 24 meses após a nomeação da diretoria da ANSN, durante a qual a ANSN utilizará os recursos da CNEN até a sua individualização nos sistemas organizacionais, administrativos e orçamentários²⁸, com redistribuição de servidores das áreas correspondentes às atribuições da nova agência, e terá cedidos os espaços físicos determinados para sua atuação); realização e homologação de concurso público para o preenchimento de 100 vagas na CNEN e 50 na ANSN (03/10/2025)²⁹. Por conseguinte, afirma o

²⁵ Sabino, Marila. Autarquia quer voz em metais estratégicos e terras raras. *Valor Econômico*, 07/11/2025, p. A11

²⁶ O referido Grupo de Trabalho elaborou diferentes trabalhos de planejamento da cisão, em especial aqueles referentes a “*Roteiro de Redistribuição de Servidores (13292704)*, que detalha as etapas de movimentação de cargos e criação da estrutura da ANSN no SIOG e SIAPE; o *Plano de Ação de Transição CNEN-ANSN (13292709)*, com cronograma de execução e matriz de responsabilidades; o *Plano de Atualização do SEI/CNEN (13292712)*, que prevê a criação da instância SEI-ANSN e a migração dos acervos processuais; e o *Diagnóstico dos Sistemas de TIC (13292716)*, que avaliou sistemas críticos e definiu os parâmetros técnicos para sua adaptação e transferência.”

²⁷ Portaria Interministerial MCTI/MME nº 9.326, de 25.08.2025.

²⁸ Argumenta o Ministério que a ausência da ANSN como unidade orçamentária deveu-se a um descompasso entre o calendário de elaboração da proposta orçamentária para o PLOA2026 e a efetiva criação da autarquia, pelo que não houve tempo hábil para incluir a nova unidade orçamentária na proposta de 2026. A situação transitória foi contemplada na Portaria Interministerial, que assegurou que as despesas da ANSN permaneçam sendo custeadas pelo orçamento da CNEN até a sua implantação como unidade gestora própria, o que se prevê para o projeto de lei orçamentária para 2027.

²⁹ O Anexo V do PLOA2026 (Projeto de Lei do Congresso Nacional 15/2025) contempla o provimento de 11.382 “Cargos efetivos vagos” no Poder Executivo (sem especificar quais cargos exatamente), o que em tese permitiria e tais concursados sejam nomeados. Apesar do reconhecido avanço, esse quantitativo permanece “ainda





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

Ministério que as providências adotadas até o momento “asseguram a continuidade administrativa e o cumprimento do cronograma de segregação entre a CNEN e a ANSN, garantindo a regularidade dos processos em curso”.

Na audiência de 03/12/2025, os representantes da ANSN e da CNEN descreveram a execução do plano de cisão da autarquia, e o andamento das etapas de estruturação administrativa. Ressaltam em particular duas fragilidades que afetam a nova autarquia da mesma forma como a de origem: insuficiência quantitativa de recursos humanos e orçamentários. No primeiro ponto, tendo sido já redistribuídos todos os servidores da área finalística, dos 822 cargos do quadro, apenas 323 (42%) encontravam-se preenchidos; a idade média do pessoal ativo é de 57 anos, dos quais 35% têm entre 60 e 69 anos, e 41% estão aptos à aposentadoria³⁰. Para reposição, atualmente há 50 aprovados em concurso público cuja nomeação até dezembro deste ano já foi autorizada, e 205 candidatos em cadastro de reserva aguardando autorização do MGI para nomeação posterior (todos em cargos da área fim). A CNEN e a ANSN solicitaram ao MGI autorização para novo concurso público em 2026 com vistas à recomposição do quadro. Na matéria orçamentária, os dirigentes apontam, por um lado, a necessidade de concluir a atual fase de operação em que a execução do orçamento é partilhada entre CNEN e ANSN³¹, e por outro um subfinanciamento crítico das atividades de regulação. Neste aspecto quantitativo, as ações finalísticas recebem no PLOA2026 menos R\$ 6,2 milhões, em termos nominais, do que o orçamento de 2025³², totalizando o orçamento global aprovado R\$ 31 milhões (contra os R\$ 80,7 milhões solicitados pela autarquia). Esta situação de fragilidade orçamentária compromete a realização das ações finalísticas (segurança de instalações nucleares, controle de material nuclear, proteção radiológica), a aquisição de recursos tecnológicos (especialmente softwares de

insuficiente diante das necessidades acumuladas da Comissão”, tendo a CNEN pleiteado em maio de 2025 a autorização para contratação emergencial (Lei nº 8.745/1993) de 273 profissionais temporários (não há informações sobre o eventual atendimento dessa demanda, nem referência a tais contratações no Anexo V do PLOA2026).

³⁰ A informação listada pelo TCU na audiência é de um percentual de 49% dos servidores aposentáveis de imediato.

³¹ Em particular na ação de administração das unidades, que financia a atividade-meio de ambas (as ações orçamentárias finalísticas já são gerenciadas exclusivamente por uma ou outra). Não havendo Unidade Orçamentária própria da ANSN no PLOA 2026, foi encaminhada em 11/11/2025 a Nota Técnica Conjunta 1/2025 ANSN/CNEN pelas duas agências propondo os termos da alteração da proposta orçamentária já para a LOA 2026, a qual foi encaminhada pela Secretaria de Orçamento Federal à CMO (Ofício SEI 7160/2026/MPO de 27/11/2025, disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/documents/150599582/151808856/Of%C3%ADcio+SEI+n%C2%BA+7160.2025.MPO+e+anexos.pdf/cfe13d5d-a2e7-4798-b80e-2af2603df06a>). Até o momento de elaboração deste Relatório, a Unidade Orçamentária relativa à ANSN (32401) já existia no sistema, mas não havia sido realizada qualquer transferência de dotações a partir da UO da CNEN (24204).

A ação de administração geral da unidade, compartilhada com a CNEN, recebe R\$ 5,5 milhões a menos.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

simulação e suporte ao licenciamento), e a formação de recursos humanos para substituir a quadros altamente qualificados que sofrerão forte evasão no horizonte imediato em função da idade avançada das aposentadorias. Verifica-se ainda que, no parecer preliminar ao PLOA2026 aprovado em 03/12/2025³³, o orçamento conjunto CNEN/ANSN sofreu ainda cortes de R\$ 2,9 milhões.

O representante do TCU corroborou a avaliação apresentada pela ANSN e pela CNEN de que o risco crítico na estruturação da ANSN é o elevado déficit de pessoal decorrente do escasso provimento do quadro de pessoal, cumulado com a projeção de aposentadorias, o que compromete severamente a capacidade de regulação e fiscalização (trazendo, inclusive, exemplos de incidentes recentes de segurança com material nuclear que mostram a necessidade de uma fiscalização mais intensiva do que a atual estrutura pode proporcionar).

Angra 1 – Extensão da vida útil (LTO)

No que se refere ao risco iminente de o programa em andamento para extensão de vida útil da usina (Programa LTO Angra 1) não alcançar seus objetivos em razão da baixa disponibilidade de recursos financeiros, o que acarretaria inviabilidade da continuidade da operação da empresa, cumulado com elevado custo de descomissionamento, o Acórdão nº 2392/2025 – TCU – Plenário traz as informações atualizadas sobre o andamento do caso. Angra 1 está em operação desde 1985 e foi licenciada para operar por quarenta anos, até dezembro de 2024; por meio da Resolução-CNEN 331/2024, a Eletronuclear obteve a autorização para prorrogação da vigência, concedida anteriormente para vigorar até 23/12/2024, pelo prazo de vinte anos, condicionada a implantação do Programa LTO Angra 1. Tal programa está previsto para durar até 2028, com custo estimado superior a R\$ 3 bilhões, sendo que sua implementação abrange paradas obrigatórias para manutenção e recarregamento. Os 5 contratos examinados pelo TCU em 2025 tinham execução financeira entre 8% e 55%, em valor total equivalente a R\$ 598 milhões. Os resultados da auditoria reforçam as constatações anteriores de risco de insuficiência de recursos financeiros para conclusão das obras: para um projeto de investimento que evidentemente exige financiamento de longo prazo compatível com sua execução, a continuidade das obras em 2025 dependeu de empréstimos de curto prazo de R\$ 850 milhões

³³ <https://www.congressonacional.leg.br/documents/150599582/152603854/PARECER.pdf/ea959086-c22c-4eff-0b-212ec76cd2bf>, p. 79.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

(mais caros que o financiamento de longo prazo, e vencendo já em dezembro de 2025), e a expectativa de uma subscrição pela Eletrobras de R\$ 2,4 bilhões em debêntures da Eletronuclear para custear especificamente este projeto depende da homologação judicial pelo STF de acordo entre a União e a Eletrobras nos autos da ADI 7385³⁴. A saída da Eletrobras do quadro societário da Eletronuclear fez com que os balanços desta e da sua nova controladora ENBPar deixassem de dispor dos recursos necessários para dar garantia a contratos de empréstimo em diferentes tentativas³⁵. Em síntese, “a situação financeira da Eletronuclear é complexa e praticamente não se alterou desde a edição do referido Acórdão 2.502/2024-Plenário”, permanecendo o risco ali apontado de não atingimento dos objetivos do programa por escassez de recursos financeiros. Adicionalmente, a indefinição sobre a continuidade ou não de Angra 3 afeta diretamente o equilíbrio econômico-financeiro da Eletronuclear e sua capacidade de financiar o empreendimento de Angra 1 (pois concorre pelos mesmos limitadíssimos recursos)³⁶.

Em conclusão sobre o empreendimento, a Unidade Técnica do Tribunal propôs determinação à Eletronuclear para que, no prazo de noventa dias, apresente plano de ação e contingências para buscar viabilizar a captação dos recursos necessários para a conclusão das obras do projeto de extensão de vida útil da Usina Nuclear de Angra 1 e antever medidas contingenciais em caso de imprevistos na implementação do plano. O Ministro-Relator considerou que a alçada das providências necessárias, que envolvem no mínimo o tratamento conjunto dos projetos de Angra 1 e Angra 3, dependendo de decisões regulatórias e financeiras

³⁴ A referida homologação encontrava-se agendada para julgamento virtual no STF em 31/10/2025 (“*Julgamento Virtual: ADI-Acordo Incluído na lista 708-2025.NM - Agendado para: 31/10/2025 11:00 a 10/11/2025 23:59.*” Iniciado o julgamento, o processo foi destacado para julgamento presencial em 07/11/2025 (“*Decisão: Após o voto do Ministro Nunes Marques (Relator), que homologava o Termo de Conciliação n. 7/2025/CCAF/CGU/AGU-GVDM e extinguiu o processo com resolução do mérito, no que foi acompanhado pelos Ministros Dias Toffoli e Edson Fachin (Presidente), o processo foi destacado pelo Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 31.10.2025 a 10.11.2025.*”). Posteriormente, o processo foi objeto de deliberação nas sessões plenárias de 04/12/2025, sendo o julgamento suspenso e pautado para continuidade na sessão de 11/12/2025. Cf. <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6635975>, acesso 04/11/2025.

³⁵ Garantias estas exigidas por instituições multilaterais para a concessão de empréstimos. A oferta de garantias tem-se mostrado inviável tanto em termos privados (pela limitação financeira da Eletronuclear) quanto em termos do oferecimento de garantias soberanas pela União (pela mesma razão que impossibilita a oferta de contragarantias pela empresa, e pelo fato da empresa ter uma participação acionária privada). Por outro lado, o financiamento direto pela União (na forma de capitalização a ENBPar com empréstimo desta à Eletronuclear) geraria dupla incidência tributária, gerando aumento de custo a ser repassado aos consumidores.

³⁶ O Acórdão em exame traz outras inquiuições e determinações sobre aspectos de gestão financeira da Eletronuclear (política de gestão de riscos cambiais em contratos), não relacionadas diretamente aos temas examinados pelo COI e que não são abordadas aqui. Tampouco foram relatados problemas significativos na execução dos contratos ditados.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

que envolvem todo o mercado de energia elétrica, extrapola a abrangência de ação da Eletronuclear. Remeteu assim o acompanhamento do caso ao processo de monitoramento das deliberações antes exaradas no Acórdão 2.502/2024 Plenário (TC 003.318/2025-7³⁷).

Em resposta aos pedidos de informação formulados pelo COI, a Eletronuclear respondeu (Ofício P-220/25 de 11/11/2025) que o projeto LTO, inserido no PPA vigente e no Novo PAC, tem papel estratégico na transição energética rumo a energias limpas, na estabilidade do Sistema Interligado Nacional e na sustentabilidade financeira da própria Eletronuclear (dado que Angra 1 representa cerca de um terço da receita da empresa). O investimento total previsto é de aproximadamente R\$ 3,1 bilhões, distribuídos entre 2024 e 2028³⁸, estando concluídas as fases técnica e de licenciamento dos projetos, e em andamento a execução física; os cinco contratos auditados pelo TCU não exibiram irregularidades, e todas as recomendações dos órgãos de controle foram atendidas. Em relação à estrutura de financiamento, o TCU “reconheceu que o modelo de financiamento do Programa apresenta caráter autossustentável”, com base em “receitas próprias, aportes do controlador e instrumentos de mercado”, em especial a “previsão de emissão de debêntures conversíveis, instrumento expressamente contemplado no Termo de Conciliação firmado entre a União e a Eletrobras, cujo objetivo é viabilizar o aporte de R\$ 2,4 bilhões, a ser destinado exclusivamente ao projeto”. A viabilidade econômico-financeira foi comprovada por manifestações da ENBPar e da CGU, destacando-se que o custo médio por kW produzido é estimado em valor quatro vezes inferior ao de implantação de nova geração. Afirma ainda que “[a] Nota Técnica PMSO demonstra que as despesas do LTO se enquadram no conceito de prioridades essenciais — voltadas à segurança nuclear, à preservação de ativos e à continuidade operacional — não representando risco fiscal para a União”, e que “a Eletronuclear manteve o cumprimento das metas regulatórias e das obrigações contratuais, priorizando os investimentos críticos e a integridade dos ativos”.

O Ministério das Minas e Energia manifestou-se por meio do Ofício 703/2025/ASPAR/GM-MME e anexos, de 11/11/2025. Neste conjunto de documentos, o

³⁷ O referido processo encontra-se aberto e somente traz como deliberação o Acórdão de Relação 1409/2025 – Plenário, com deliberação de natureza processual de prorrogação de prazo para cumprimento de determinação não relacionada ao caso da Angra 1.

³⁸ Abrangendo projetos de engenharia, modernização de sistemas de segurança, qualificação de equipamentos e programas de gerenciamento do envelhecimento.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

Ministério tece inicialmente³⁹ considerações sobre o alcance da supervisão ministerial sobre as empresas estatais e a autonomia que deve ser concedida a essas entidades, afirma que o Plano de Negócios e Gestão da Eletronuclear contempla o programa LTO Angra 1 como uma das cinco metas corporativas da empresa, e que “estão em curso a obtenção dos meios de geração de recursos financeiros” para o projeto, por meio da aquisição pela Eletrobras de debêntures da Eletronuclear pelo valor de R\$ 2,4 bilhões, segundo Termo de Conciliação⁴⁰ celebrado entre a União e a futura adquirente, cujos recursos serão obrigatoriamente destinados ao custeio do projeto LTO.

Na audiência pública de 03/12/2025, o representante do TCU enfatizou o risco iminente que a situação de subfinanciamento do projeto LTO acarreta: a paralisação da usina, por impossibilidade de operar sem os investimentos necessários à extensão da vida útil. Esse risco foi corroborado pelo representante da ANSN, que recordou que o licenciamento nuclear atualmente vigente para a operação é condicionado às transformações proporcionadas pelo projeto ao longo de seu cronograma, sem as quais a operação terá que ser descontinuada. Apontou ainda o TCU a precariedade da equação financeira: para uma necessidade mínima de R\$ 3 bilhões ao longo do período de 2024 a 2028, as fontes atualmente utilizadas não alcançam mais de R\$ 850 milhões, lastreadas em financiamentos de curto prazo e alto custo; sem financiamento de longo prazo, a continuidade do projeto é inviável (e, até o momento, existe tão somente a expectativa do desbloqueio dos R\$ 2,4 bilhões em debêntures pactuados por meio da homologação do acordo com a Eletrobras/Axia). A ausência de uma solução imediata para o problema ameaça a própria operação da empresa e a geração de energia firme para o sistema elétrico.

O presidente em exercício da Eletronuclear confirmou, na mesma audiência, a situação de virtual colapso financeiro da empresa, com risco de solvência elevado: desde 2024, a empresa vem usando o caixa operacional e financiamento de curto prazo para tocar os investimentos tanto no projeto LTO de Angra 1 (já realizado R\$ 1 bilhão de um total de R\$ 3 bilhões a realizar) quanto os custos inevitáveis de Angra 3 (cerca de R\$ 200 milhões ao ano com a manutenção dos equipamentos e R\$ 800 milhões com o pagamento dos empréstimos bancários já contraídos para

³⁹ Despacho SEI 1141723, de 07/11/2025
Termo de Conciliação 07/2025/CCAF/CGU/AGU – GVDM.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

as obras⁴¹). As debêntures do acordo com a Eletrobras/Axia (R\$ 2,4 bilhões) são a única solução considerada viável atualmente para captação de financiamento de longo prazo para viabilizar o projeto (inclusive pela incapacidade de prestação de garantias pela controladora EBNPar para créditos de longo prazo).

O representante do Ministério das Minas e Energia teceu apenas considerações sobre a “estrutura de governança” da pasta, afirmando respeitar a autonomia empresarial, sem trazer nenhuma informação substantiva sobre o problema concreto da ausência de financiamento para viabilizar o projeto LTO.

Situação econômico-financeira e finalidades da atuação da Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. – Nuclep

No exercício de 2025, foram trazidos ainda novos elementos de informação sobre outra dimensão dos problemas do setor nuclear: o Acórdão 1737/2025 – TCU – Plenário realizou auditoria operacional na situação econômico-financeira da empresa Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. – Nuclep, organização criada originalmente para projetar, desenvolver, fabricar e comercializar componentes pesados para usinas nucleares. Nesta ocasião, além de formular recomendações sobre a gestão financeira e de custos da empresa, o Tribunal comunica a diferentes instâncias de governo (inclusive à própria CMO) que a estrutura empresarial e física da Nuclep encontra-se superdimensionada frente à demanda do setor nuclear prevista para o Programa Nuclear Brasileiro (PNB), o que exigiu aportes do Tesouro Nacional na empresa de mais de R\$ 14 bilhões desde o ano 2000, com indicador de dependência do Tesouro Nacional da ordem de 90% nos últimos cinco anos; alerta ainda sobre a inércia do governo federal na redefinição das dimensões e características de operação da Nuclep frente à significativa descontinuidade do programa nuclear brasileiro ao longo dos anos, o que enseja uma falta de definição precisa dos objetivos estratégicos da União para a Nuclep a curto, médio e longo prazo (o que representa a principal causa do contínuo e elevado déficit econômico-financeiro anual da estatal). Preconiza o ajustamento da capacidade instalada da Nuclep, especialmente para a produção de equipamentos pesados para o setor nuclear, à demanda do seu maior cliente, a

⁴¹ Dos R\$ 90 milhões alocados ao projeto no orçamento de investimentos do PLOA2026 (referindo-se apenas ao investimento físico em obras e equipamentos), nenhum vem de alocação de recursos fiscais ou do controlador, sendo as fontes de recursos apontadas exclusivamente “Geração Própria” e “Debêntures” (PLOA 2026, Volume VI - Orçamento de Investimento, pp. 78-79 <https://www25.senado.leg.br/documents/150599582/150788559/Volume+VI+-+Or+C3%A7amento+de+Investimento.pdf/f1b3d778-1808-46dd-8b30-f00e16083b06>)





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

União (inclusive porque essa capacidade vem sendo crescentemente preenchida de forma provisória para atender a encomendas dos setores de energia elétrica, óleo e gás e defesa, que não são o seu objetivo institucional nos termos do art. 173 da Constituição Federal).

Implantação do Centro Tecnológico Nuclear e Ambiental (Centena)

Quanto ao acompanhamento da implantação do Centro Tecnológico Nuclear e Ambiental (Centena), recurso necessário para armazenar em definitivo os rejeitos de baixo e médio níveis de radiação originados em todas as atividades nucleares do país, bem como no futuro descomissionamento de instalações nucleares e radioativas, o Acórdão 898/2024-TCU-Plenário constatara no ano anterior que fases críticas do projeto, como a etapa de seleção do local do empreendimento, ainda encontravam-se inertes, além do orçamento estar desatualizado e não existir um cronograma adequado o projeto deste porte. Recordava-se ali os riscos envolvidos ao país: os depósitos iniciais de rejeitos radioativos administrados pela Eletronuclear (usinas de Angra 1 e 2) terão operação em níveis críticos a partir de 2028 (o de Angra 1 encontrar-se-á esgotado), e os depósitos intermediários, operados pela CNEN, encontram-se em estado precário de licenciamento e operação, com elevada taxa de ocupação. Naquela oportunidade, o Acórdão 898/2024-TCU-Plenário determinou à CNEN e ao MCTI, entre outras providências, que ultimessem a decisão sobre o local a instalar o Centro em 90 dias, e providenciassem em 180 dias as medidas gerenciais necessárias ao início da implantação, além de providenciarem o licenciamento dos depósitos hoje funcionando sem licenças. Posteriormente, o Acórdão de Relação 1782/2025-TCU-Plenário considerou que as principais determinações do Acórdão encontravam-se “em cumprimento”, estando contratado e em andamento o serviço de elaboração do planejamento e cronograma dos projetos e tendo havido progresso significativo nas etapas preliminares do projeto, especialmente no que se refere à viabilização técnica e legal do local pretendido” para a construção do Projeto Centena (tratativas com o Exército Brasileiro, administrador do terreno, com a prefeitura local e com o Ibama para início do processo de licenciamento ambiental). Permanecem ainda, porém, os atrasos nas medidas emergenciais preconizadas para gerenciamento emergencial da capacidade de armazenamento dos depósitos já existentes, até a conclusão do Centena⁴².

⁴² O Acórdão 1939/2024-TCU-Plenário, também proferido no processo, apenas altera o rol de órgãos federais stinatários de algumas das determinações, não afetando a situação de mérito apontada.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

Sobre o tema, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) respondeu a pedido de informação apresentado pelo COI, por meio do Ofício 11492/2025/MCTI de 12/11/2025, com a Nota Informativa 3009/2025/MCTI (SEI 13287080), de 12/11/2025 e anexos. Lá se descrevem “providências corretivas e de planejamento”, a saber: (i) contratação de empresa de engenharia para elaboração do planejamento da implantação do projeto, com a produção do documento de consolidação do planejamento físico-financeiro atualizado, já entregue e em fase de revisão pela CNEN dos produtos entregues; (ii) seleção do “sítio preferencial” para instalação, ocorrendo “tratativas com a Prefeitura do município onde se localiza a área para apresentação do empreendimento e com o Exército Brasileiro, responsável pela cessão do terreno”; nesse local, foram realizadas coletas in loco de dados para caracterização do sítio e de licenciamento, encontrando-se em fase final “o processo de contratação de serviço de diagnóstico hidrogeofísico e geotécnico, com mapeamento do subsolo e identificação do topo rochoso, indispensável para o posicionamento dos poços de monitoramento e para os estudos de segurança radiológica e de engenharia”⁴³; (iii) no licenciamento ambiental, contratação de empresa especializada para elaboração dos documentos preliminares de referência exigidos, bem como início do processo formal junto ao IBAMA (emitido pela autoridade licenciadora o Termo de Referência em 28/05/2025, contendo as diretrizes e estudos necessários à implantação do empreendimento); (iv) monitoramento contínuo, pela CNEN, da capacidade dos depósitos existentes para armazenamento de rejeitos radioativos, e ações “voltadas à otimização e ampliação dessa capacidade”. A esse respeito, afirma o MCTI que “não há previsão de esgotamento no curto prazo dos depósitos das Unidades Técnico-Científicas da CNEN, pois o volume de rejeitos recebidos varia conforme a demanda dos usuários internos e externos”, e que estão sendo desenvolvidas medidas de curto prazo para ampliar a capacidade de armazenamento e eliminar a necessidade de novas obras⁴⁴.

⁴³ Portanto, não há obra civil em andamento no sítio previsto para o Projeto CENTENA, uma vez que o empreendimento se encontra em fase de planejamento e implementação. Em nota à imprensa, a CNEN relata ter identificado, segundo o protocolo técnico aplicável, um “local preferencial” sendo “a próxima etapa” a complementação dos estudos de parâmetros geofísicos para os licenciamentos nuclear e ambiental. (<https://www.gov.br/cnen/pt-br/assunto/ultimas-noticias/cnen-divulga-nota-de-esclarecimento-sobre-o-projeto-centena>)

⁴⁴ Tais como “o desmantelamento de fontes seladas, a retomada do uso do depósito do IEN/CNEN após obra de adequação prevista para o período de 2025 a 2026, e a revisão de critérios aplicáveis ao tratamento de fontes radioativas de baixo risco”.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

Tais informações, no entanto, são parcialmente contraditórias com manifestações atribuídas à CNEN na imprensa. Reportagem jornalística recente⁴⁵ destaca que o esgotamento da capacidade do depósito intermediário da Eletronuclear, entre 2030 e 2031, sem a existência do Centena, implicará na necessidade da interrupção de operações de Angra 1 e 2 (retirando o equivalente a 1% da energia consumida no sistema elétrico nacional), e aponta que a própria ANSN teria cobrado "a definição imediata do local, a elaboração de um cronograma físico de execução e a instituição de um Programa de Monitoração Radiológica Ambiental Pré-Operacional [...], exigido para o licenciamento", sendo que esta última exigência deve ser cumprida ao longo de dois anos "antes da aprovação do local", o que por si só já dificulta o cumprimento do prazo de 2030. Por tais motivos, a ANSN também corrobora os fortes indícios de inviabilidade do cumprimento de prazos para a conclusão do projeto até 2030. A reportagem menciona ainda declarações da Eletronuclear de que trabalha em alternativas para ampliar emergencialmente sua capacidade de armazenamento, processo que depende de licenciamento ambiental e nuclear e que também tem difícil equacionamento no prazo⁴⁶.

A esse respeito, contesta a CNEN em nota à imprensa⁴⁷, afirmando que “iniciando o projeto em 2026, o repositório tem condições de estar concluído em 2030, compatível com a data limite de 2031/2032 para a capacidade de armazenamento dos depósitos atuais existentes na Central Nuclear de Angra dos Reis”. As alternativas para eventuais atrasos são descritas como a reorganização dos depósitos atuais da Eletronuclear (independente de um novo processo de licenciamento ambiental) e a construção de outro galpão de armazenamento de rejeitos não especificado. Estas alternativas mitigariam a possibilidade de interrupção do funcionamento das usinas Angra 1 e 2 decorrente do esgotamento da capacidade de armazenamento de resíduos. Passando ao tema do financiamento, a CNEN traz nessa mesma manifestação uma informação que não havia sido contemplada em nenhuma das participações anteriores: a de que os recursos para o projeto “serão aportados pelo Fundo de Descomissionamento das usinas de Angra 1 e Angra 2, constituído exatamente com o objetivo de financiar o desmonte das usinas, ao final de

⁴⁵ Rodrigues, Robson. Sem depósito de rejeito radioativo, usinas de Angra 1 e 2 podem parar já em 2030. *Valor Econômico*, 15,16,17/11/2025, p. B-1

⁴⁶ A nota de imprensa menciona que tais providências emergenciais teriam sido determinadas à Eletronuclear pelo TCU, mas não localizamos nos Acórdãos publicados nada relativo a essa determinação específica.

⁴⁷ <https://www.gov.br/cnen/pt-br/assunto/ultimas-noticias/cnen-divulga-nota-de-esclarecimento-sobre-o-projeto-centena>





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

sua vida útil, incluindo a remoção dos embalados contendo os rejeitos para um depósito definitivo”.

Na audiência de 03/12/2025, o representante do TCU apontou de forma crítica o risco envolvido: em 2028, esgota-se a capacidade do centro de gerenciamento de rejeitos de Angra 1, estando os demais depósitos intermediários (de menor porte) também próximos da capacidade (IPEN/SP com 85,7%, CDTN/MG com mais de 60%)⁴⁸. Para viabilizar a continuidade de operações das usinas de Angra, as soluções emergenciais ou paliativas teriam um custo para a Eletronuclear (R\$ 150 milhões) muito próximo ao custo estimado do próprio Centena, além de estar a União sujeita a uma multa diária de R\$ 50 mil reais, já fixada em sentença judicial mas suspensa no STJ exatamente sob a condição de definição da implantação do Centena. Não consta ainda a posição definitiva sobre a localização do projeto, imprescindível para o início das providências de licenciamento e planejamento das etapas do projeto. Assim, existe um risco iminente de colapso operacional de todo o sistema de controle do rejeito radiativo a partir de 2028, afetando não apenas a operação das usinas, mas todas as demais atividades que se utilizam da energia nuclear.

Na mesma ocasião, o representante da CNEN apontou a existência de um local preferencial, já de propriedade da União (Exército), para o qual existe acordo de cooperação para uso da área para instalação do depósito, tendo o Exército já solicitado à Secretaria do Patrimônio da União (março/2025) a formalização do desmembramento da área e da entrega à CNEN. Detalhou as atividades sendo realizadas nesta fase preliminar: primeiras sondagens do terreno, início do licenciamento ambiental (para o qual o IBAMA já emitiu termo de referência), e reuniões com a administração municipal do local escolhido, para apresentação e acolhida por parte da comunidade. Informa ainda que foi elaborado um cronograma físico-financeiro do projeto, com investimento inicial de R\$ 345 milhões e prazo de 5 anos de execução, com a previsão de capacidade de 26200 tambores metálicos de rejeito no quarto trimestre de 2030. Quanto ao financiamento, apontou negociação com a Eletronuclear para utilização do Fundo de Descomissionamento de Angra 1 e 2 para custear o projeto, na forma de adiantamento do pagamento devido no futuro pela empresa em função do armazenamento dos rejeitos: minuta de

⁴⁸ Em manifestação posterior, o representante da ANSN corroborou essa projeção de esgotamento que colocaria em risco a continuidade da operação das usinas, embora situando-a “por volta de 2030”.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

convênio com essa finalidade, que incluiria ainda o papel da Eletronuclear como executora da própria obra, está sendo encaminhada ao TCU e à ANSN,

O representante da ANSN na audiência lembrou ainda que a incerteza em relação ao cumprimento do cronograma de construção do Centena exige que a Eletronuclear encontre alternativa provisória para que não haja interrupção do funcionamento das usinas caso o seu depósito venha a esgotar-se antes da disponibilidade do Centro. Questionou, ainda, a adequação do uso do Fundo de Descomissionamento para financiar o armazenamento de rejeitos gerados na operação, pois esse Fundo destina-se a financiar as medidas (inclusive armazenamento de rejeitos) associadas ao descomissionamento, ou seja, posteriores ao encerramento da operação.

Neste ponto, ainda que alguns avanços tenham ocorrido nas medidas técnicas preliminares (planejamento, elaboração de projetos, negociações administrativas), persiste o risco mediato de acidentes com rejeitos nucleares, pois a construção e manutenção dessa cadeia de armazenamento é evidentemente um projeto complexo, caro e de longo prazo, que demanda priorização, acompanhamento e custeio orçamentário. Também aqui o Comitê terá de reiterar ao Executivo e ao próprio Legislativo a necessidade dessa priorização (máxime quando se verifica, ano após ano, fortíssima alocação de recursos pelo Congresso em setores de menor criticidade como pavimentação e distribuição de equipamentos urbanos). Por fim, aponta a resposta da CNEN no sentido de que estaria trabalhando ainda com o prazo de 2030 para conclusão, descrevendo as providências no mesmo sentido da resposta do MCTI ao COI, mas que "a previsão de seleção do local [...] ainda não possui uma data definida", havendo "cinco locais potenciais" com prioridade para o terreno pertencente ao Exército, sendo o anúncio do local "previsto para o início de 2026, uma vez que depende da conclusão e análise detalhada de etapas técnicas". Verifica-se, assim, uma inconsistência entre a descrição do projeto e do licenciamento (que encontrar-se-iam em andamento, ainda que em fases iniciais) e a circunstância de que não haveria sequer definição do local onde seria implantado.

Implantação da Usina Termonuclear de Angra 3

Por fim, o caso da Usina Termonuclear de Angra 3 (que já constou no Anexo de bloqueio da LOA em anos anteriores) vem sendo acompanhado sistematicamente pelo Comitê. Em 2023, o Acórdão 2522/2023-TCU/Plenário relatava que as obras civis paralisadas desde 2016 por irregularidades na execução dos contratos anteriores tinham sido parcialmente retomadas em





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

fevereiro de 2022 (Linha Crítica de Construção Civil e de Montagem Eletromecânica - Contrato nº. DAN.A/CT- 4500052810⁴⁹), recomendando na ocasião gerenciais à Eletronuclear⁵⁰. Já o Acórdão 668/2024-TCU/Plenário tratou dos contratos de manutenção dos equipamentos originais adquiridos desde o ano de 1976 mas ainda não instalados pela falta de conclusão da Usina – contratos em situação extremamente delicada, visto que são celebrados com a fabricante original do equipamento, e que já têm a maior parte de seus objetos de fornecimento entregues. À parte os problemas desse enquadramento jurídico, a fiscalização apontou insuficiência dos recursos orçamentários para o financiamento dos contratos (os quais vinham sendo bancados com reduções no ritmo do contrato de obras civis, o que prolonga o prazo de conclusão do empreendimento como um todo e eleva seus custos); elevada incerteza quanto à compatibilidade física e financeira do projeto de obras civis de retomada com a necessidade de promover uma inspeção geral dos equipamentos estocados há décadas antes de colocá-los em funcionamento; falhas nos métodos de precificação das alterações contratuais (em alguns casos decorrentes da utilização de equipamentos e tecnologias adquiridos há muito tempo e que não mais são utilizados no mercado mundial). Em conclusão, o Acórdão alerta o Poder Executivo e a CMO de que há “insuficiência de previsão orçamentária e de recursos financeiros para a execução dos contratos das obras de retomada da Usina Termonuclear de Angra 3”, o que poderia comprometer o cronograma de eventual retomada, com aumento de custos e consequente elevação da tarifa de energia associada ao empreendimento;

Mais relevante para as questões aqui suscitadas, o Acórdão 668/2024-TCU/Plenário abordou de forma integrada o conjunto de ações adotadas por órgãos e entidades públicos do setor elétrico para viabilizar o empreendimento Angra 3 e retomar sua construção., denunciando inconsistências severas na estimativa de investimentos de capital para conclusão do empreendimento e de despesas com operação e manutenção, nas minutas de documentos para contratação das obras pendentes, e na modelagem econômico-financeira e identificação de fontes de financiamento (que ensejaram parecer com negativa de opinião sobre a adequação dos valores

⁴⁹ Conjunto de atividades primordiais críticas ao cronograma do empreendimento a serem executadas com vistas a manter o plano de início da operação comercial (IOC) em 2026. Essa data foi posteriormente modificada para fevereiro de 2028 pela Eletronuclear.

⁵⁰ Outro contrato em operação, de fornecimento pela Nuclep de nove trocadores de calor e sobressalentes, foi tratado no Acórdão 2101/2024 – TCU – Plenário, onde se apontou atraso na execução (dessa vez, não devido a insuficiência de recursos financeiros) que potencialmente poderia comprometer o prazo de entrega do empreendimento caso surja cisão definitiva sobre sua retomada.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

envolvidos). O fator mais crítico apontado no acompanhamento, porém, foi a própria viabilidade de inserção do projeto de Angra 3 no sistema elétrico nacional. Segundo a Empresa de Planejamento Energético (EPE), a energia a ser produzida por Angra 3 com os custos projetados de retomada seria R\$ 43 bilhões mais cara do que qualquer opção de energia nova⁵¹, elevando o preço das tarifas do sistema elétrico em 2,9%, caso se pretenda que o preço da energia produzida cubra integralmente os custos de construção, financiamento, operação e descomissionamento. Contraposto a isso, o custo estimado pelo BNDES para o eventual abandono do projeto foi estimado em R\$ 13,65 bilhões⁵². Assim, o Acórdão explicita a disjuntiva em que se coloca o país: o custo a ser pago pelos consumidores elétricos com o abandono do projeto (mesmo que tenham que arcar integralmente com ele) é bastante menor do que o mesmo custo a ser pago com a conclusão do empreendimento (já considerado, nesse caso, o custo da geração da mesma energia por outras fontes). Em outras palavras, “[o] debate e a decisão final sobre o destino da Usina Angra 3 mostra-se urgente” – inclusive porque a continuidade das obras tem o custo imediato estimado pela Eletronuclear de R\$ 2,18 bilhões em 2023 e R\$ 2,37 bilhões em 2024 (sem contar os custos de manutenção do canteiro e preservação dos serviços já realizados)⁵³.

Não apenas o resultado final estimado é problemático: o caminho para se chegar até a conclusão do projeto tem suas próprias armadilhas apontadas pela auditoria: o cálculo da tarifa projetada tem grande parte indexada em moeda estrangeira (reflexo dos 47% do custo estimado ser em moeda estrangeira), o que joga o risco de oscilações cambiais nas costas do consumidor final (subavaliando potencialmente o valor final da tarifa); o nível de detalhamento dos orçamentos estimativos para a conclusão ainda é “incipiente”, com inúmeras inconsistências e estimativas sem fundamentação adequada (subavaliando potencialmente o valor do custo final do

⁵¹ Dado que o art. 10, § 3º, da Lei 14.120/2021 exige expressamente que o preço contratado da energia de Angra 3 “considerará, cumulativamente, a viabilidade econômico-financeira do empreendimento e seu financiamento em condições de mercado”. O parâmetro para comparação do custo de energia foi levantado partir de diversos empreendimentos eólicos, solar fotovoltaicos, hidrelétricos, termelétricos a biomassa e de recuperação energética de resíduos sólidos, portanto já atendendo a critérios de descarbonização e energia limpa similares aos da energia nuclear.

⁵² Notícia de imprensa mais recente alega que dados mais recentes informados pela própria Eletronuclear indicariam que “a atualização dos estudos indica que a conclusão de Angra 3 tem custo estimado em R\$ 23,9 bilhões, enquanto o abandono do projeto deve demandar despesa situada entre R\$ 21,9 bilhões e R\$ 25,97 bilhões” (Couto, Fabio. *A espera de Angra 3, Eletronuclear vive problemas financeiros e de governança*. Valor Econômico, 21/05/2025, p. B1).

⁵³ Ao que se deve acrescentar os custos da manutenção do equipamento inativo a ser instalado, que parece não ter sido mencionado nesse trecho da manifestação do Tribunal.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

projeto, e portanto da tarifa); a modelagem econômico-financeira do projeto depende da captação de volumosos empréstimos a curto e médio prazo para a continuidade da obra no período imediato, o que – se não ocorrer por qualquer motivo – compromete o cronograma do projeto e, com eventuais atrasos, eleva o custo total (mais uma subavaliação potencial da tarifa); os contratos atualmente em execução para o adiantamento de alguns pontos do caminho crítico do projeto de obras civis (a “linha crítica”) encontram-se em atraso, o que eleva o custo do projeto e afeta o cálculo tarifário (mais uma subavaliação, neste caso já real, da tarifa projetada originalmente)⁵⁴.

A conclusão do mencionado Acórdão 666/2024 foi no sentido de determinar ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) alguns parâmetros para uma futura outorga de energia de Angra 3⁵⁵, bem como informar aos Poderes Executivo e Legislativo os pontos principais acima relatados, a saber: a conclusão e inserção de Angra 3 no sistema elétrico geraria, nos parâmetros da legislação atual, custo médio excedente para os consumidores da ordem de R\$ 43 bilhões, em termos reais, quando confrontadas as alternativas de geração (valor sujeito a aumento em razão do efetivo custo contratado do financiamento e da alocação integral do risco cambial ao consumidor final); o atraso na definição pela continuidade ou não do projeto pode aumentar ainda mais os prejuízos decorrentes de seu eventual abandono (há gastos inevitáveis de no mínimo R\$ 4,5 bilhões nos exercícios 2023 e 2024); por outro lado, eventual decisão pela retomada sofrerá ainda mais prejuízos financeiros e de cronograma em função de atrasos na execução do contrato da construção civil da Linha Crítica. No mesmo sentido, o Acórdão 668/2024-Plenário científica as mesmas instâncias de que a insuficiência de previsão orçamentária e de recursos financeiros para a execução dos contratos das obras de retomada, se não corrigida, poderá comprometer o ritmo dessa retomada, acarretando aumento de custos e elevação da tarifa de energia associada ao empreendimento.

Novas informações foram recebidas do TCU sobre a matéria em 2025. O “Sumário Executivo: Análises do TCU sobre a retomada da Usina Termonuclear Angra 3” publicado em

⁵⁴ Algumas irregularidades apontadas pelo Acórdão 668/2024 quanto ao mecanismo contratual então considerado pela Eletronuclear. Do ponto de vista da gestão de uma eventual retomada foram afastadas posteriormente Acórdão 2101/2024 – TCU – Plenário, em razão da desistência da empresa em implementá-las.

⁵⁵ Nomeadamente, explicitar a ponderação dada na decisão de outorga aos estudos de impacto ao consumidor da EPE e os custos de eventual abandono da obra, e nela fixar limites para a incorporação no preço aprovado de novas eficiências ou outros atrasos na obra não possam mais ser incorporados ao que for cobrado aos consumidores.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

2025 faz um resumo histórico da fiscalização realizada no empreendimento até o exercício de 2024, indicando que o Tribunal pretende acompanhar a decisão do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) quanto à eventual autorização da outorga para exploração da usina⁵⁶, além de verificar a implementação das recomendações formuladas no TC 003.783/2025-1 e no Acórdão 666/2024-TCU-Plenário⁵⁷ e das correções realizadas nos contratos de manutenção de equipamentos estocados. Até a conclusão deste relatório, não foram constatadas deliberações ou informações adicionais às aqui registradas, nos dois processos abertos para o monitoramento das determinações anteriores relativas ao projeto de Angra 3, a saber, o TC 003.783/2025-1 e o TC 003.318/2025-7.

O tema da usina de Angra 3, em especial, tem suscitado ampla polêmica pública: o jornal *O Estado de S. Paulo*⁵⁸, em janeiro de 2025, anuncia estar a deliberação em pauta no CNPE prevista para o mesmo mês, citando estudo da EPE que compara custos da energia a ser gerada por Angra 3 com os preços ofertados por outras fontes disponíveis, resultando em “até R\$ 61,5 bilhões a mais nas contas de luz por um período de 40 anos” (não considerados benefícios não-mensuráveis como descarbonização e estabilidade da oferta). A curto prazo, o custo de abandono do projeto teria sido estimado em R\$ 21 bilhões, contra R\$ 23 bilhões para a sua conclusão⁵⁹, destacando-se que no caso de abandono o custo seria arcado pelas empresas promotoras, enquanto que a outorga e conclusão levaria o custo a ser arcado pelos consumidores de energia

⁵⁶ Como critério básico desse acompanhamento, inclui-se a verificação de se a definição do preço da energia levou em conta os estudos atualizados da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), os impactos tarifários para os consumidores; e os custos associados ao eventual abandono da obra (em síntese, se foram realizados estudos conclusivos sobre a viabilidade da retomada do empreendimento, comparando esse cenário ao do cancelamento, tendo em vista a significativa alteração do contexto desde a última decisão sobre o tema, em 2007); também se verificará se o CNPE estabeleceu limites claros para evitar que futuras ineficiências ou atrasos venham a ser incorporados ao preço final da energia, aumentando indevidamente os custos para os consumidores.

⁵⁷ Particularmente, se foram feitas as correções recomendadas no orçamento referencial dos custos de investimento do empreendimento; se foram definidos preços de energia tomando em conta avaliações independentes sobre os montantes de investimento já realizados e os previstos, com a devida exclusão de eventuais ineficiências; se o eventual ato de outorga conterá marcos temporais objetivos que permitam à Aneel a aplicação de penalidades em caso de novos atrasos; e se foram considerados, em eventual cronograma de retomada de obras, a compatibilidade entre esse cronograma e a realização da inspeção geral dos equipamentos, com a devida apropriação dos custos no planejamento orçamentário-financeiro do projeto.

⁵⁸ Gribel, Alvaro. *Conclusão de Angra 3 pode custar até R\$ 61 bi a mais na conta de luz*. O Estado de S. Paulo, 18/01/2025, p. B4

⁵⁹ Como já apontado em parágrafo anterior, notícia de imprensa mais recente alega que dados mais recentes informados pela própria Eletronuclear indicariam que “a atualização dos estudos indica que a conclusão de Angra 3 tem custo estimado em R\$ 23,9 bilhões, enquanto o abandono do projeto deve demandar despesa situada entre R\$ 21,9 bilhões e R\$ 25,97 bilhões” (Couto, Fabio. *À espera de Angra 3, Eletronuclear vive problemas financeiros e de vernança*. Valor Econômico, 21/05/2025, p. B1).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

por meio de sua inserção no sistema elétrico. Com base nessa alocação de custos, defendendo que não caiba ao consumidor pagar "a conta de uma decisão equivocada que vem sendo referendada há décadas sem perspectiva real de que a usina efetivamente produza energia um dia", e acrescentando que "[t]ampouco parece ser o caso que a Eletrobras, atualmente uma companhia sem controlador definido em bolsa, esteja disposta a triplicar o número de assentos da União em seu Conselho de Administração para se livrar do problema que a usina se tornou e repassá-lo integralmente ao governo", o periódico defende em opinião editorial que "É hora de desistir de Angra 3"⁶⁰. As negociações entre a União e a atual acionista privada Eletrobras, realizadas em sede de arbitragem, envolvendo precisamente os limites ao poder de voto da União na empresa, o número de assentos no conselho de administração da Eletrobras, e a desistência da empresa de continuar com sua participação minoritária na Eletronuclear (com simultânea liberação de realizar os aportes correspondentes no projeto de Angra 3), sempre sob o pano de fundo do adiamento da decisão do CNPE sobre a continuidade ou não do projeto, são refletidas em apontamento do jornal Valor Econômico de 19/02/2025⁶¹. A questão da participação da acionista privada ganhou contornos mais complexos ao se conhecer que a Eletrobras entrou em acordo com outra empresa privada (Âmbar) para a venda de sua participação na Eletrobras, a qual ainda depende de autorizações regulatórias, sem que se tenha clareza sobre os reflexos desse negócio sobre a obrigação de investimento em Angra 3 que incide sobre a Eletrobras⁶². De fato, o CNPE persiste sem decisão sobre o tema, tendo determinado em 01/10/2025 tão somente que a Eletronuclear e o BNDES atualizem os estudos sobre o tema⁶³. Não localizamos mudança posterior do CNPE sobre a matéria, nem informação sobre a retirada da acionista privada dos compromissos de investimento no projeto⁶⁴.

⁶⁰ *É hora de desistir de Angra 3*. O Estado de S. Paulo, 27/01/2025, p. A3

⁶¹ Couto, Fabio. *Futuro de Angra 3 depende de acordo entre União e ex-estatal*. Valor Econômico, 19/02/2025.

⁶² Rodrigues, Robson. *Âmbar compra fatia da Eletrobras na Eletronuclear*. Valor Econômico, 16/10/2025, p. B3.

Collet, Luciana. *Âmbar, dos irmãos Batista, compra a fatia da Eletrobras na Eletronuclear*. O Estado de S. Paulo, 18/10/2025, p. B8; Editorial: *Novos personagens na novela de Angra 3*. O Estado de S. Paulo, 27/10/2025, p. A3.

Olivon, Beatriz. *Cade dá aval para duas aquisições da Âmbar, da J&F*. Valor Econômico, 02/12/2025, p. B8

⁶³ Neves, Giordanna. *Conselho manda atualizar estudos de obras de Angra 3*. Valor Econômico, 02/10/2025, p. A5; <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/cnpe-determina-atualizacao-dos-estudos-para-a-viabilizar-a-conclusao-das-obras-de-angra-3>

⁶⁴ *Hoje, a ENBPar detém 64,095% das ações ordinárias da empr*esa, enquanto a Eletrobras tem 35,901%. Para obter as ações da Eletronuclear e assumir o controle da companhia, a ENBPar realizou um aporte de R\$ 3,5 bilhões na empresa em junho de 2022, valor já previsto no acordo de investimentos celebrado entre a nova holding e a Eletrobras. Atualmente, o capital social da Eletronuclear é de aproximadamente R\$ 15,5 bilhões.*

<https://www.eletronuclear.gov.br/Nossas-Atividades/Paginas/Angra-3.aspx>





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

A situação atual de Angra 3 permanece o pior dos mundos: todas as avaliações disponíveis apontam que a conclusão das obras é claramente desvantajosa para o consumidor e para a economia frente ao simples abandono do projeto (já considerados todos os custos, inclusive os de abandono e os de geração da mesma quantidade de energia por meios alternativos); a continuidade do projeto gera, em si mesma, custos elevados a cada mês, e a insuficiência de recursos financeiros da Eletronuclear implica em que o atraso das atividades em andamento eleva a cada mês a desvantagem da continuidade do projeto. A ausência de deliberação definitiva por parte da União sobre a continuidade ou não acrescenta, a cada dia, riscos maiores de prejuízo, prejuízo este que é aumentado pela insuficiência de recursos financeiros para manter os cronogramas das atividades correntes dentro do ritmo programado. Assim, a Eletronuclear se vê financiando a continuidade um projeto para o qual não tem perspectiva regulatória de inserção no sistema elétrico, sem ter meios para manter o ritmo mínimo de continuidade e outras demandas igualmente emergenciais (como as já citadas adequação nos seus depósitos intermediários de rejeitos nucleares e expansão da vida útil ou descomissionamento de Angra 1). De lamentar-se que a paralisia decisória apontada em 2024 permanece exatamente a mesma: indefinição sobre a continuidade ou não do projeto (com aumento contínuo no custo acumulado decorrente da paralisação e incapacidade financeira da Eletronuclear de manter os pagamentos dos financiamentos já incorridos e o ritmo mínimo dos contratos de conservação do equipamento adquirido) e incerteza sobre prazos e preços para a eventual inserção da usina na matriz energética nacional. No caso concreto, a intervenção do COI pela via do bloqueio orçamentário seria de escassa utilidade: de nada serviria paralisar os contratos atuais se não se tivesse uma estratégia quer de continuidade, quer de rápido encerramento das atividades, e os temas regulatórios refogem à competência da própria CMO. Cabe então dar mais intensidade aos alertas já proferidos pelo TCU, que são de tanto maior gravidade quanto se inserem em um quadro maior de descoordenação, precariedade e riscos de todo o setor nuclear.

Visão de conjunto

O Comitê não pode deixar de, pelo segundo exercício seguido, trazer ao conhecimento público o problema e diligenciar, na medida de suas possibilidades, pela mobilização dos





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

Poderes competentes para sua solução, atento à sua missão regimental de “apresentar propostas para o aperfeiçoamento dos procedimentos e sistemáticas relacionadas com o controle externo das obras e serviços” (art. 24, inc. II, da Resolução 1/2006-CN).

Por mais que se considere a particularidade de caso a caso, não há como deixar de abordar os problemas relatados em uma visão de conjunto. Em primeiríssimo lugar, porque têm um lastro financeiro comum: todas as obras e empreendimentos mencionados concorrem pelos mesmos escassos recursos públicos, envolvendo tanto os recursos da União como controladora, quanto a receita operacional da Eletronuclear⁶⁵. Neste último domínio, veio à tona recentemente na imprensa⁶⁶ o fato de que a direção da EBNPar (controladora estatal da Eletronuclear), em ofício encaminhado ao Ministério das Minas e Energia, teria alertado para "risco de colapso operacional e financeiro" da Eletronuclear, pelo fato de que "as necessidades simultâneas de financiamento para o programa de extensão de vida útil (LTO) de Angra 1 e para a manutenção de Angra 3, até o momento sem fonte definida, projetam o esgotamento do caixa da Companhia em novembro/2025", o que acarretaria ainda o inadimplemento dos créditos de curto e médio prazo junto ao sistema bancário, indicando o valor mínimo de R\$ 1,4 bilhões de aporte por parte da controladora (tendo em vista a indefinição sobre a esperada captação de R\$ 2,4 bilhões em debêntures subscritos pela Eletrobras). De igual modo, o Tesouro Nacional classifica a EBNPar (controladora da Eletronuclear) como empresa com risco fiscal, porque “exposta ao risco de aporte por conta da situação da Eletronuclear, que demanda altos investimentos para Angra 1 e conclusão incerta de Angra 3.”⁶⁷

Há uma diferença qualitativa fundamental, porém, entre os casos examinados: enquanto a situação de Angra 3 representa, por enquanto, um risco de natureza apenas financeira (ainda que envolva valores muito maiores que os demais), os atrasos de Angra 1 (LTO), Centena e ANSN colocam não apenas o problema de custos crescentes, mas também riscos físicos e de segurança

⁶⁵ Em recente nota à imprensa, a Eletronuclear afirma que vem utilizando recursos gerados pela operação de Angra 1 e 2 para manter as obrigações do empreendimento Angra 3, já tendo totalizado R\$ 900 milhões até outubro de 2025, e que a indefinição sobre a construção da usina custa R\$ 1 bilhão por ano. Couto, Fabio. *À espera de Angra 3, Eletronuclear vive problemas financeiros e de governança*. Valor Econômico, 21/05/2025, p. B1. A mesma informação foi corroborada pelo presidente interino da empresa quando da audiência pública do COI.

⁶⁶ Doca, Geralda. *Eletronuclear pede ajuda de R\$ 1,4 bi ao governo*. O Globo, 26/10/2025. Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2025/10/26/eletronuclear-pede-ajuda-de-r-14-bi-ao-governo.ghtml>; Cunha, Celso. *Sem marco legal, setor nuclear pode naufragar*. Correio Braziliense, 02/11/2025, p. 7.

⁶⁷ Brasil. Tesouro Nacional. **Relatório de Riscos Fiscais da União: Outubro 2025**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2025. p. 38





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

à sociedade, na medida em que comprometam a própria segurança operacional de atividades já existentes com manejo de material nuclear e radioativo.

Desde o relatório do COI em 2024, o cenário evoluiu em parte, com providências administrativas relevantes já adotadas; no entanto, persistem gargalos administrativos e, sobretudo, a falta de equacionamento financeiro, mantendo o risco elevado à sociedade. As etapas administrativas vencidas fazem com que as recomendações e alertas do Comitê possam ser, neste particular, bastante mais pontuais, abordando medidas concretas e bem definidas. A questão financeira, no entanto, ainda está a exigir uma abordagem unificada do problema.

A nova questão da Nuclep, trazida à luz este ano, não integra esse rol de riscos financeiros ou físicos imediatos, embora sugira a possibilidade de realocação de alguns recursos dispendidos pela União na empresa, que geram capacidade excedente à demanda do próprio setor nuclear, nos empreendimentos mais críticos do segmento.

O item onde mais se avançou foi o da estruturação da ANSN, bem encaminhada nas providências administrativas. Persiste, no aspecto procedimental, apenas a lacuna da orçamentação própria da agência, sem a qual sequer se poderá avaliar com precisão a insuficiência orçamentária de cada uma das unidades. Neste particular, já fez o Executivo a sua parte, solicitando em mensagem modificativa o desmembramento da Unidade Orçamentária pertinente; cabe então ao COI diligenciar ao Relator-Geral do PLOA para que promova, se já não o tiver feito, o desmembramento do orçamento da Comissão Nacional de Energia Nuclear (UO 24204) para a nova unidade orçamentária da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (UO 32401), nos termos propostos pelo Ofício SEI Nº 7160/2025/MPO, enviado à CMO em 27/11/2025. Já em relação às fragilidades instrumentais que ameaçam as atividades da ANSN, são de duas naturezas: a carência (atual e projetada) de recursos humanos, e a insuficiência de recursos orçamentários. No primeiro aspecto, a eventual nomeação de 50 novos servidores é uma evolução favorável, mas insuficiente, dado que haverá não só que preencher lacunas atuais como fazer conviver os novos técnicos com o quadro atual, de forma a habilitá-los com a qualificação que provém da experiência em trabalhos tão especializados. Para isso, é preciso instar o Poder Executivo a promover com grande urgência uma significativa ampliação do grau de provimento do quadro efetivo de áreas finalísticas da ANSN, para além das poucas nomeações em curso em 2025, como forma de não comprometer a continuidade das atividades de fiscalização e

* C D 2 5 6 4 3 1 4 7 8 9 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

regulação, além de permitir a absorção da *expertise* atualmente detida pelos técnicos do quadro atual, grande parcela do qual encontra-se próxima à aposentadoria. No que tange à questão orçamentária, é patente a necessidade de reforço dos recursos disponíveis à agência, diante da sequência de cortes dos exercícios recentes e da constatação, por todos os elementos trazidos ao Comitê tanto pelo órgão quanto pelo TCU, de que o desempenho da atividade de segurança nuclear vem sendo comprometido pela insuficiência orçamentária nas ações finalísticas. Propõe então o COI exortar o Poder Executivo e a própria CMO a realocar recursos orçamentários adicionais à ANSN, segundo parâmetros concretos baseados no planejamento de atividades da entidade, entendendo a recomposição de sua capacidade operacional como de alta prioridade em relação a outros usos do orçamento federal.

O projeto Centena também traz avanços significativos: uma posição decisória clara sobre a escolha do local, e a conclusão de um planejamento formal do projeto. Pendentes estão, no entanto, a formalização da cessão do terreno (providência administrativa que sequer deveria constar no rol de preocupações críticas, dado que não requer custos ou maior complexidade operacional), e a confirmação da disponibilidade dos recursos para o início imediato da execução do projeto (sob pena de não concluí-lo a tempo de evitar, nas palavras precisas do TCU, um “colapso operacional” em toda a operação com materiais nucleares do país). Para tanto, cabe ao COI exortar o Poder Executivo a concluir, com a máxima urgência, as providências de formalização do desmembramento e destinação definitiva do terreno escolhido para a implantação do Centena, que já foram solicitadas pelo Exército (atual detentor do imóvel) à Secretaria de Patrimônio da União.

Quanto ao custeio, a alternativa de utilizar o Fundo de Descomissionamento parece, a um primeiríssimo exame, viável do ponto de vista financeiro (o montante acumulado até 2024 chegava a algo em torno de R\$ 2,930 bilhões⁶⁸, o que é bastante superior ao montante de R\$ 354

⁶⁸ Acórdão 2502/2024-TCU-Plenário, Relatório, pp. 32-33:

196. Durante a execução dos trabalhos de auditoria, a equipe se deparou com decisão da Eletronuclear, que resolveu, unilateralmente, realizar um saque de R\$ 374 milhões nos recursos do FDES, o que representa mais de 10% dos valores acumulados até então. [...]

199. Ademais, de acordo com as Demonstrações Financeiras da Eletronuclear (<https://www.eletronuclear.gov.br>) para o período findo em 31/12/2023, aprovadas pelo Conselho de Administração em 19/3/2024, o valor do Fundo de Descomissionamento já acumulava o montante da ordem de R\$ 3,3 bilhões e o passivo registrado como Obrigação para desmobilização de ativos era da ordem de R\$ 2,9 bilhões, demonstrando um suposto superávit da ordem de R\$ 374 milhões, valor este que definiu o montante do primeiro saque (peça 40, p. 5).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

milhões a desembolsar ao longo de cinco anos, desde que haja a obrigação contratual de ressarcimento ao Fundo na proporção das taxas incorridas pelo armazenamento definitivo). Resta, porém, a questão da adequação dessa despesa às finalidades do Fundo, questionada em termos gerais pela ANSN na audiência. Por certo, não compete ao COI dirimir eventual controvérsia na matéria, mas apenas apontar que é preciso dispor, o mais rápido possível, de uma definição normativa inequívoca sobre a regularidade jurídica, regulatória e econômica dessa alternativa, de forma a adotá-la (em caso positivo) ou, ao contrário, prover os recursos fiscais para a continuidade do projeto. Nesse sentido, cabe alertar ao Poder Executivo sobre a necessidade imperativa de adotar posicionamento definitivo sobre a regularidade jurídica, regulatória e econômica do uso do Fundo de Descomissionamento de Angra 1 e Angra 2 pela Eletronuclear, a título de antecipação de taxas devidas pelo armazenamento definitivo pela CNEN dos rejeitos de responsabilidade da empresa, como fonte de financiamento do projeto de construção do Centena, de modo a mobilizar tais recursos em prazo compatível com o cronograma emergencial de implantação do projeto (caso tal posicionamento seja pela regularidade), ou, em caso de conclusão pela não-conformidade, promover a realocação dos recursos fiscais necessários com a celeridade imprescindível à urgente construção do complexo em questão.

Ainda no âmbito do projeto Centena, é preciso atentar também para o alerta da ANSN e do TCU no sentido de que o risco de não-conclusão do projeto a tempo pode, sim, levar a uma situação de estrangulamento físico da capacidade de armazenamento disponível, mesmo que o depósito definitivo esteja em fase de construção. Portanto, é imprescindível um planejamento de contingência que envolva todos os atores envolvidos, não apenas a Eletronuclear, sob a coordenação central do Poder Executivo (que é quem tem autoridade direta ou de supervisão sobre todos esses atores), para preparar alternativa emergencial a essa eventualidade, com definição de medidas concretas e fontes de recursos para a manutenção da capacidade de armazenamento. Cabe assim o alerta ao Executivo no sentido de que promova a elaboração de um plano de contingência, abrangendo todos os atores governamentais envolvidos na geração e tratamento dos rejeitos radioativos, que defina medidas concretas e fontes de recursos para impedir o colapso operacional das atividades nucleares na circunstância, já apontada como

* C D 2 5 6 4 3 1 4 7 8 9 0 *





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

provável, de esgotamento da capacidade de armazenamento antes da disponibilidade física das instalações do Centena.

Em relação ao projeto de Angra 3, por surpreendente que possa parecer, a situação permanece rigorosamente a mesma de um ano atrás: a indefinição regulatória sobre o empreendimento e sua inserção na oferta elétrica, gerando o impasse sobre a continuidade, que por sua vez impede a formulação de uma estratégia de financiamento de longo prazo (e ao mesmo tempo eleva o custo da paralisação). Portanto, não pode o COI senão reiterar, para conhecimento e responsabilização perante a sociedade, o alerta do relatório anterior feito ao Poder Executivo.

Por fim, a curtíssimo prazo, o risco talvez mais importante é a extensão da vida útil (LTO) de Angra 1: se a Eletronuclear não obtiver de imediato o *funding* de longo prazo, ver-se-á compelida a paralisar a execução dos vultosos investimentos necessários, o que por sua vez implicará a possibilidade de paralisação da usina (já apontada pela ANSN), paralisação esta que reduzirá tanto a oferta nacional de energia estável quanto a própria receita da Eletronuclear, comprometendo ainda mais a viabilidade econômica do projeto. Nesse cenário distópico, o risco físico é evidente, tanto pela possibilidade de acidentes decorrentes do esgotamento da vida útil dos componentes atuais quanto pela necessidade de disposição imediata do material nuclear da usina paralisada e das demais providências de descomissionamento, todos de custo elevado.

A única perspectiva financeira aventada pela Eletronuclear⁶⁹ refere-se ao acordo celebrado com a Eletrobras/Axia em sede judicial, no qual consta a subscrição de R\$ 2,4 bilhões em debêntures pela empresa privada de acordo com o cronograma financeiro do projeto. Independentemente do mérito intrínseco desse negócio jurídico, cuja avaliação refoge completamente às competências do COI, a não-concretização dessa entrada de caixa implicará a necessidade de levantamento emergencial, pela União, de novos recursos para continuidade do projeto, sejam eles de natureza fiscal ou provenientes de outro arranjo financeiro solvente de que, por ora, não se tem notícia. Até o momento em que este relatório foi concluído (09/12/2025), não havia deliberação do Supremo Tribunal Federal sobre a homologação do

⁶⁹ Toma-se em conta apenas a proposição da empresa, uma vez que o Ministério supervisor não apresentou qualquer oposição concreta de enfrentamento do problema.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

acordo judicial que incluía esse financiamento⁷⁰. Cabe então reiterar o alerta ao Poder Executivo sobre a necessidade imperativa de assegurar fonte de financiamento do projeto de extensão da vida útil (LTO) de Angra 1 em prazo compatível com o cronograma de implantação do projeto, seja por meio da solução de debêntures contemplada no acordo da ADI 7385, seja com recursos fiscais ou provenientes de outro arranjo financeiro solvente (neste último caso, se a equação financeira prevista no mencionado acordo não se materialize no prazo necessário ao atendimento do cronograma emergencial requerido para o empreendimento).

Em conclusão, cabem duas ponderações de ordem geral. Inicialmente, as recomendações e alertas que aqui se propõem ao Poder Executivo federal devem ser dirigidos ao centro de governo, na pessoa do Presidente da República, e não a ministérios ou agências particulares. Esse direcionamento decorre do simples fato de que as medidas necessárias à superação dos impasses e estrangulamentos apontados envolvem a ação coordenada de vários órgãos governamentais, o que somente se pode obter por meio do exercício da direção superior da Administração Federal, prerrogativa constitucional da Presidência.

A última consideração de natureza geral é a de que grande parte das observações acima evidencia a necessidade de novos aportes financeiros para o custeio das ações emergencialmente necessárias à segurança nuclear e da oferta energética. Não pode o COI deixar de contrastar o volume de recursos necessários para a mitigação dos riscos aqui apontados causados pelo subfinanciamento do setor nuclear com outras alocações orçamentárias também manejadas pelos Poderes na elaboração do orçamento, para estabelecer uma ordem de grandeza comparativa. De um lado, o subfinanciamento crítico alcança R\$ 2,4 bilhões no projeto LTO de Angra 1, R\$ 345 milhões para a construção do Centena, e algo estimado entre R\$ 12 milhões e R\$ 39 milhões anuais para o reforço da atuação da ANSN (que totalizam, no prazo de cinco anos, em torno de R\$ 2,94 bilhões, ou R\$ 588 milhões por ano⁷¹). De outro, em apenas um exercício, o PLOA2026 reserva para emendas parlamentares um total de R\$ 40,8 bilhões; para o Fundo Partidário, R\$ 1,4 bilhões, e para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha R\$ 1,0 bilhão⁷². Na lei

⁷⁰ O julgamento da ADI 7385 encontrava-se suspenso, com previsão de retomada na pauta de julgamentos de 11/12/2025.

⁷¹ R\$ 2,4 bilhões (Angra 1), mais R\$ 345 milhões (Centena) e R\$ 39 milhões a cada ano (ANSN).

⁷² Fonte: RAIO X - ORÇAMENTO 2026 (PLOA), CONOF-CD, https://www25.senado.leg.br/documents/150599582/151112091/RaioX_PLOA2026.pdf/d14c2098-496a-49e9-8d0a-311ddb154f





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

orçamentária de 2025, apenas para obras e serviços de engenharia, foram reservados R\$ 2,2 bilhões em emendas de bancada estadual, R\$ 2,1 bilhões para emendas de comissão permanente e R\$ 1,7 bilhão para emendas individuais⁷³; desses montantes de obra pública, estão alocados por exemplo R\$ 1,2 bilhões ao programa de Mobilidade Urbana, R\$ 1,0 bilhão para Turismo e R\$ 800 milhões para programas de Esporte. Estes grandes números mostram de forma taxativa que a precariedade e os riscos assumidos na orçamentação do setor nuclear não decorrem da inexistência de recursos fiscais na União para atender a tais demandas urgentes, mas da decisão deliberada dos Poderes em priorizar outras aplicações para o dinheiro público. Por conseguinte, é preciso reiterar a exortação, tanto ao Poder Executivo quanto à própria CMO, no sentido de promover a reorientação de recursos hoje alocados pelo Orçamento da União em finalidades menos críticas, tais como pavimentação e distribuição de equipamentos urbanos e rurais, para o financiamento de um programa de enfrentamento emergencial dos gargalos encontrados no setor nuclear, a partir de um pacote integrado de medidas discutido com o Poder Executivo que inclua respostas aos itens apontados no inciso anterior e outros pontos relevantes, sob pena de submeter a sociedade a riscos severos de acidentes e prejuízos econômicos.

1.11.3 Representação acerca de indícios da aplicação de recursos públicos em infraestruturas sob concessão privada, sem modificação correspondente no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão

O Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024 formulou a seguinte representação ao TCU:

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 Interno¹⁹, 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.

⁷³ (Acórdão 2451/2025 – TCU – Plenário (p. 12 para os valores de obras e serviços de engenharia.; p. 13 para os valores por programa.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

Tal medida originou-se da constatação, naquela oportunidade, da realização de intervenção de grande porte em linhas ferroviárias concedidas à iniciativa privada, gerando grandes efeitos na eficiência operacional e, por conseguinte, na rentabilidade da exploração, sem que estas intervenções fossem precedidas de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão em favor da União. Esse procedimento leva inevitavelmente à apropriação integral pela concessionária do ganho proporcionado pelos recursos públicos investidos, em subvenção direta à empresa não autorizada por lei nem contemplada no edital de concessão ou arrendamento respectivo. Naquela ocasião, o Comitê fundamentou detalhadamente a lógica subjacente à irregularidade cometida, em termos jurídicos e econômicos, submetendo-a ao crivo do Tribunal de Contas para as providências cabíveis no âmbito do controle externo, inclusive e especialmente em caráter preventivo de novas ocorrências⁷⁴.

A representação foi recebida pelo TCU em 10/03/2025, conforme consta do Aviso nº 175 - GP/TCU, da mesma data.

O Acórdão 2451/2025-TCU-Plenário (item 69 do Relatório) informa a respeito que, após dar ciência ao DNIT sobre as irregularidades específicas encontradas no caso de São Francisco do Sul/SC, “[c]onsiderando 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”. Desta forma, “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”.

O Comitê não interpreta esta posição como inércia em decidir sobre uma representação formalmente encaminhada pelo Poder Legislativo: fazê-lo seria inconcebível, pois a Constituição e a Lei Orgânica exigem ao Tribunal prover uma resposta jurisdicional a representações e denúncias que se lhe formulem por autores regimentalmente competentes para tanto. Ao contrário, entende-se a resposta do Tribunal como estratégia ponderada de implementação para ampliar a eficácia da ação de controle regimentalmente colocada e otimizar os recursos disponíveis à fiscalização, ao aguardar a ocorrência de providências para execução de obras da

⁷⁴ Não se propôs, naquela oportunidade, o bloqueio de quaisquer obras porque aquelas que se encontravam nessa situação não tinham tido as licitações iniciadas, ou as mesmas tinham sido canceladas pelo DNIT.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

espécie que permitam abordar o caso regulatório a partir de certames ou eventos concretos. E tal estratégia revela-se especialmente oportuna ao apontar a potencialidade do exame do caso a partir de “situações similares”, tendo em vista que já mesmo no PLOA2026 encontram-se reservados recursos não apenas para o Contorno Ferroviário de São Francisco do Sul, mas também para obras em outra malha concedida (ação 165S - Construção de Trecho Ferroviário - Barragem de Fronteiras na Ferrovia Tronco Norte - EF-225/CE) e para obras de intervenção física em malhas ferroviárias genericamente definidas que, potencialmente, podem alcançar malhas concedidas (ações 168U - Reconstrução da Malha Ferroviária Sul – no Estado do Rio Grande do Sul, e 14MM - Implantação do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas na Malha Ferroviária)⁷⁵, e que o DNIT tem adotado igualmente providências para a licitação de outra obra da mesma natureza, o Contorno Ferroviário de Morretes/PR⁷⁶. Assim, longe de desaparecer com a revogação do edital original de São Francisco do Sul, a relevância da representação para os fins do controle externo cresce à medida em que novas situações são detectadas em que, potencialmente, emerge outra instância do problema nela tratado.

Por conseguinte, o Comitê reconhece a estratégia de implementação adotada pelo Tribunal para a representação formulada, aguardando que seja iniciada sua tramitação quando sejam retomadas pela Administração as medidas concretas que lhe deram origem, ou situações similares, com vistas a obter maior eficácia na ação de controle. Dado o extremo interesse já manifestado pelo Legislativo no tema, que ensejou a própria formalização de uma representação, cabe neste momento apenas manter acompanhamento detalhado, solicitando à Corte que informe à CMO o início da tramitação efetiva e as deliberações posteriormente adotadas.

⁷⁵ Não se está a alegar, a priori, que as ações em questão incidam na mesma irregularidade: no caso da EF-225/CE, o Termo de Referência do revogado Edital 5/2025 esclarece que a construção de uma variante faz-se necessária em virtude da construção de uma barragem que impedirá a operação normal da linha existente, e nos demais casos parte das obras pode ser destinada à conservação de trechos que tenham sido devolvidos à União. No entanto, a lógica que preside a ação de controle é rigorosamente a mesma: na situação da barragem, uma alteração das condições da concessão decorrente de ação do poder concedente, refletindo-se (no caso, negativamente) no equilíbrio do contrato, exigiria uma recomposição em favor da parte em prejuízo (recomposição esta que o poder concedente estaria fazendo mediante a construção de uma variante). No caso da reconstrução de malhas no RS, circunstâncias de força maior alteraram as condições da concessão, considerando o poder concedente conveniente intervir para reequilibrar as respectivas condições econômicas. Em todos os casos, foi observada a necessidade de consideração recíproca da obra em questão e do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o que é o cerne da representação formulada.

⁷⁶ Concorrência 90435/2025 - UASG 393003, DOU 06/11/2025, projeto básico para construção do Contorno Ferroviário da Cidade de Morretes, com data de abertura das propostas fixada para 29/01/2026 (Aviso de liamento, O Estado de S. Paulo, 19/11/2025, p. B9)





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

1.11.4 Formalização de Garantias

O Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024 formulou a seguinte manifestação ao TCU:

III - reiterar ao Tribunal de Contas da União que, ao contrário do que se sustenta no Acórdão 1928/2024 – 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;

Em resposta, o relatório do Acórdão 1286/2025-TCU-Plenário informa que Despacho do Presidente da Corte encaminhou cópias do ofício 140/2024/CMO, com a ponderação acima, ao gabinete do Ministro Aroldo Cedraz, relator do Acórdão 1.928/2024-Plenário, e à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU, “para adoção das medidas pertinentes”. O referido Acórdão foi proferido nos autos do processo TC 041.436/2012-1, o qual consta como encerrado nos registros de tramitação do Tribunal – o que faz pressupor que não haverá mais providências da Corte nesse âmbito.

Portanto, os sucessivos apelos que o Comitê vem formulando desde 2021 em prol de uma regulamentação mais precisa sobre a qualidade das garantias que ensejam a classificação de IG-R em substituição ao IG-P não foram – e nem serão – acolhidos pelo TCU, que vê dispensável tal ocorrência, mesmo diante da ocorrência de casos anteriores “de não manutenção de garantia válida [...] em que consequências danosas foram constatadas em razão do não cumprimento da deliberação que autorizou a substituição de retenções cautelares por garantia pelos envolvidos”, posição esta aparentemente atribuída a “alterações estruturais havidas tanto no âmbito deste Tribunal, a exemplo da criação da SecexConsenso, quanto também nos órgãos da administração pública, além do contexto atual de mudanças legislativas e a postura mais conciliadora em atenção ao interesse público” (*sic*) - itens 10 e 15 do Voto condutor do referido Acórdão 1.928/2024, respectivamente.

Nada resta ao Comitê, portanto, na seara da interlocução com o Tribunal a respeito. Por outro lado, é preciso considerar os reflexos dessa posição da Corte na avaliação do próprio COI e da CMO em relação a obras que porventura venham a ser recebidas com a indicação de IG-R. - so porque a própria existência de casos de frustração do efeito prudencial de garantias e





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

retenções, refletida em diversos relatórios ao longo dos anos, indica a necessidade de procedimento mais cauteloso por parte do COI ao sopesar a recomendação recebida. Por conseguinte, propõe-se à CMO acrescer aos critérios de avaliação das informações recebidas pelo COI, compiladas na seção 1.6 deste relatório, o seguinte item:

I – no caso de empreendimentos com recomendação IG-R, somente deixar de considerá-los como IG-P mediante solicitação direta pelo Comitê de pronunciamento específico ao TCU sobre a adequação do mecanismo de retenção ou garantia existentes em cada caso concreto, incluindo a avaliação dos riscos de seu não cumprimento por qualquer mecanismo ou pretexto.

2 VOTO

Considerando as informações prestadas pelo TCU, pelos gestores, bem como as obtidas em audiências públicas, e levando em consideração a metodologia de trabalho do COI e as determinações sugeridas pelo projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2025, **propomos o bloqueio** da execução física, orçamentária e financeira das seguintes obras e serviços, limitado exclusivamente aos empreendimentos, contratos, convênios, editais e outros elementos semelhantes nominados na coluna “Objeto” (em qualquer programa de trabalho orçamentário), conforme abaixo especificado:

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Objeto
39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Obras de construção da BR-040/RJ	Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, ao contrato PG-13 8/95-00, de 31/10/1995 - Obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis, Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio, bem como quaisquer reivindicações financeiras baseadas em seu conteúdo, inclusive em encontro de contas ou apuração de haveres e deveres do respectivo contrato de concessão, e sem qualquer incidência ou reflexo no contrato de concessão atualmente vigente (celebrado em 30/11/2025 com outra concessionária).

As razões para inclusão dos elementos acima especificados encontram-se detalhadas no Anexo I a este relatório.

Diante do exposto, **VOTAMOS PELA APROVAÇÃO DESTES RELATÓRIOS**, com proposta de atualização do Anexo VI do Projeto de Lei PLN 15/2025 - do Congresso Nacional





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

(Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2026), nos termos do Anexo 2 a este Relatório, e o submetemos à apreciação do Plenário desta Comissão, na forma prevista no art. 24 da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional, com as seguintes propostas de providências adicionais:

I – reiterar o alerta formulado no exercício anterior por meio do Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024, ao Presidente da República, à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, de que um conjunto de problemas interligados no setor nuclear vem sendo levantado pelo TCU e debatido pelo Comitê como gerador de riscos gravíssimos à sociedade e à economia, envolvendo:

- a) o atraso no projeto de implantação do Centro Tecnológico Nuclear e Ambiental (Centena), assim como a precariedade da situação atual dos depósitos intermediários de rejeitos sob a responsabilidade da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN, coloca em grave risco a capacidade do país de gerenciar e estocar adequadamente os rejeitos de material nuclear, especialmente tendo em vista a previsão de esgotamento da capacidade de armazenamento dos depósitos iniciais de rejeitos de Angra 1 em 2028;
- b) as fragilidades ainda persistentes na estruturação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), em particular na dotação de recursos humanos e orçamentários, e compromete as atividades de fiscalização e controle da atividade nuclear nos termos da legislação pertinente;
- c) a baixa disponibilidade de recursos financeiros destinados ao programa de extensão de vida útil da usina de Angra 1 (Programa LTO Angra 1) compromete ao atingimento de seus objetivos, com o risco de perda da energia atualmente produzida pela usina e de custos diretos de descomissionamento caso não seja viabilizada tempestivamente a continuidade da operação;
- d) a ausência de uma decisão definitiva sobre a continuidade do empreendimento UTN Angra 3, inclusive quando à definição da tarifa respectiva, implica em prejuízos cada vez maiores à sociedade e à economia, tendo em vista que: os custos





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

estimados para o consumidor de energia de continuar o projeto são maiores que os do seu abandono imediato (já incluídos o custo total de encerramento e o de produzir a mesma energia por outras fontes), contrariando o princípio da modicidade tarifária; numa eventual continuidade, a dependência de financiamentos-âncora a curto e médio prazo implica em riscos ainda maiores de elevação da tarifa de equilíbrio do projeto; o atual montante de recursos financeiros dedicados à execução provisória leva a atrasos no cronograma que tornam essa desvantagem financeira maior a cada mês.

II – diligenciar ao Relator-Geral do PLOA para que promova, se já não o tiver feito, o desmembramento do orçamento da Comissão Nacional de Energia Nuclear (UO 24204) para a nova unidade orçamentária da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (UO 32401), nos termos propostos pelo Ofício SEI Nº 7160/2025/MPO, enviado à CMO em 27/11/2025;

III - instar o Poder Executivo, na pessoa do Presidente da República como titular da direção superior da administração federal, a:

- a) promover com grande urgência uma significativa ampliação do grau de provimento do quadro efetivo de áreas finalísticas da ANSN, para além das poucas nomeações em curso em 2025, como forma de não comprometer a continuidade das atividades de fiscalização e regulação, além de permitir a absorção da *expertise* atualmente detida pelos técnicos do quadro atual, grande parcela do qual encontra-se próxima à aposentadoria.
- b) realocar recursos orçamentários adicionais à ANSN, segundo parâmetros concretos baseados no planejamento de atividades da entidade, entendendo a recomposição de sua capacidade operacional como de alta prioridade em relação a outros usos do orçamento federal;
- c) concluir, com a máxima urgência, as providências de formalização do desmembramento e destinação definitiva do terreno escolhido para a implantação do Centena, que já foram solicitadas pelo Exército (atual detentor do imóvel) à Secretaria de Patrimônio da União;





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

d) adotar posicionamento definitivo sobre a regularidade jurídica, regulatória e econômica do uso do Fundo de Descomissionamento de Angra 1 e Angra 2 pela Eletronuclear, a título de antecipação de taxas devidas pelo armazenamento definitivo pela CNEN dos rejeitos de responsabilidade da empresa, como fonte de financiamento do projeto de construção do Centena, de modo a mobilizar tais recursos em prazo compatível com o cronograma emergencial de implantação do projeto (caso tal posicionamento seja pela regularidade), ou, em caso de conclusão pela não-conformidade, promover a realocação dos recursos fiscais necessários com a celeridade imprescindível à urgente construção do complexo em questão;

e) promover a elaboração de um plano de contingência, abrangendo todos os atores governamentais envolvidos na geração e tratamento dos rejeitos radioativos, que defina medidas concretas e fontes de recursos para impedir o colapso operacional das atividades nucleares na circunstância, já apontada como provável, de esgotamento da capacidade de armazenamento antes da disponibilidade física das instalações do Centena.

f) assegurar fonte de financiamento do projeto de extensão da vida útil (LTO) de Angra 1 em prazo compatível com o cronograma de implantação do projeto, seja por meio da solução de debêntures contemplada no acordo da ADI 7385, seja com recursos fiscais ou provenientes de outro arranjo financeiro solvente (neste último caso, se a equação financeira prevista no mencionado acordo não se materialize no prazo necessário ao atendimento do cronograma emergencial requerido para o empreendimento).

III – exortar o Poder Executivo e a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional para que promovam a reorientação de recursos hoje alocados pelo Orçamento da União em finalidades menos críticas para o financiamento de um programa de enfrentamento emergencial dos gargalos encontrados no setor nuclear, a partir de um pacote integrado de medidas discutido com o Poder Executivo que inclua respostas aos itens apontados nos incisos anteriores e outros pontos relevantes, sob pena de submeter a sociedade a riscos severos de acidentes e prejuízos econômicos.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

IV - acrescentar aos critérios de avaliação das informações recebidas pelo COI, e por este aplicadas nos exercícios subsequentes, o seguinte parâmetro: “no caso de empreendimentos com recomendação IG-R, somente deixar de considerá-los como IG-P mediante solicitação direta, pelo Comitê, de pronunciamento específico ao TCU sobre a adequação do mecanismo de retenção ou garantia existentes em cada caso concreto, incluindo a avaliação dos riscos de seu não cumprimento por qualquer mecanismo ou pretexto.

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

VI - solicitar ao TCU o encaminhamento da deliberação – cautelar ou de mérito - sobre a fiscalização da obra de Implementação da Adutora do Agreste Potiguar (RN) (processo TC 024.271/2024-1 e eventuais outros com o mesmo objeto), com particular ênfase na emissão de posicionamento conclusivo sobre a efetiva ocorrência fática, a gravidade jurídica e as consequências dos seguintes indícios ora trazidos pela fiscalização em caráter preliminar:

a) início do projeto pela Codevasf:

1. sem que o mesmo constasse da lei do plano plurianual, em ofensa ao art. 167, § 1º, da Constituição Federal, sendo a retificação desse descumprimento feita apenas a posteriori, quando o projeto já se tinha iniciado;





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

2. sem que exista qualquer comprovação, ou mesmo perspectiva plausível, da disponibilidade de recursos para a sua conclusão, contrariando o art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e o art. 10, inc. VI, da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024; e

3. sem que existam estudos de viabilidade econômica ou comprovação da compatibilidade da obra com a política pública vigente para a gestão de recursos hídricos, contrariando o princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput, da Constituição) e o art. 10, incs. VII e XXII da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024.

b) emissão pela Codevasf de empenhos em 2024 tendo por beneficiário a licitante vencedora da licitação nº 90047/2024 quando o resultado do referido certame foi publicado tão somente em 26/02/2025, em ofensa aos arts. 2º e 61 da Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964;

VII – encaminhar cópias deste Relatório ao Presidente da República, aos Ministros de Minas e Energia, da Ciência, Tecnologia e Inovação, do Planejamento e Orçamento, e ao Tribunal de Contas da União

Brasília/DF, de dezembro de 2025

Deputado Junio Amaral
(PL/MG) - Coordenador do COI

Membros do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI	
Deputado Luiz Carlos Busato (UNIÃO/RS)	Deputado Carlos Zarattini (PT/SP)
Deputado Túlio Gadêlha (REDE/PE)	Deputada Lêda Borges (PSDB/GO)





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

Deputado Júlio Cesar (PSD/PI)	Deputado Ricardo Ayres (REPUBLICANOS/TO)
Senador. Flávio Bolsonaro (PL/RJ)	Senador Esperidião Amin (PP/SC)
Senador Carlos Viana (PODEMOS/MG)	

ANEXO 1 – Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

Resumo das informações prestadas pelo TCU e pelos gestores, e proposta do COI.



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD256431478900>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Junio Amaral





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

Obras de construção da BR-040/RJ

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT

Programa de Trabalho:

26.846.2126.0007.0030/2014 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG na Região Sudeste

26.846.2126.0007.0030/2015 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG Na Região Sudeste

26.782.2087.15PB.0030/2017 - 15PB - Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - Na Região Sudeste

26.782.2087.15PB.0030/2019 - 15PB - Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - Na Região Sudeste

Objeto:

Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-138/95-00, de 31/10/1995: Obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis, Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio

Irregularidades:

Sobrepço no orçamento da obra.

Sobrepço no Fluxo de Caixa Marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL.

Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.

Informação do TCU:

Trata-se de avaliação de um aditivo ao contrato de concessão da BR-040 (trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ), pelo qual a União contratou com a concessionária Concer um determinado trecho de obra, remunerando-a por meio de pagamentos diretos dos cofres públicos. A obra denomina-se “Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ” e, já em 2016, o relatório de fiscalização apontava:





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

O orçamento estimado no edital de concessão para a referida obra foi de R\$ 80.000.000,00 (ref. abril/1995), a ser realizada em prazo máximo de 5 anos após a assinatura do contrato.

Entretanto, após a apresentação dos projetos pela concessionária, em setembro de 2013, e a respectiva aprovação pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o orçamento da obra ficou superior ao previsto em edital, motivo pelo qual houve a necessidade de se recompor à concessionária, os valores de investimentos que ultrapassaram os R\$ 80.000.000,00 iniciais. Como forma alternativa ao aumento do valor do pedágio para a realização do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a ANTT e o Ministério dos Transportes firmaram termo aditivo prevendo aporte de recursos diretamente do Orçamento Geral da União, ou, subsidiariamente, a prorrogação do contrato de concessão.

Em 2016 e 2017, o Comitê expressou severas dúvidas sobre o conjunto da iniciativa: é preciso esclarecer a legalidade de encomendar uma obra pagando diretamente dos cofres públicos a uma concessionária quando tal circunstância não constava do edital de licitação da concessão (e evitou-se licitação específica para a mesma); além disso, é questionável a economicidade de uma obra que se encontrava estimada num edital a R\$ 80 milhões e que ao final é reconhecida por R\$ 291 milhões (todos a preço-base 1995), e só foi atacada pela concessionária em 2013 (mais de quinze anos após o início da concessão). O valor pactuado nesse modelo não é apurado na forma tradicional (uma licitação específica em torno do preço a ser pago à obra), mas sim por meio da inserção do custo da obra no fluxo de caixa da exploração da concessão e da verificação do efeito no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Assim, entram no cálculo do valor não apenas os elementos de custo da obra, mas também variáveis financeiras relacionadas à montagem do fluxo de caixa da concessão. Tomando os dados da manifestação do representante do TCU na audiência de 28/11/2017, uma obra com preço orçado em R\$ 1,02 bilhão terminou com a previsão de a União pagar R\$ 1,4 bilhão à concessionária.

Com efeito, pelo Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário (confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão nº 356/2018-TCU-Plenário), o Tribunal afirma a nulidade da prorrogação da concessão da BR-040, exige da ANTT a verificação da regularidade da execução contratual pela Concer, impugna a realização do investimento (em razão da falta de previsão no PPA, da estimativa de impacto e da declaração de compatibilidade do art. 16 da Lei de Responsabilidade





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

Fiscal, por não existir comprovação objetiva do benefício dessa escolha contratual frente a uma nova licitação, e por estar inserido em programa orçamentário genérico não destinado a essa finalidade). Tais avaliações, porém, não foram objeto de decisão definitiva no Tribunal de Contas da União no exercício de 2019, restando informados ao Congresso ao longo do período decorrido apenas questões sobre a razoabilidade dos valores considerados para realização da obra e pagamento direto à concessionária. Portanto, reiterou-se naquela oportunidade a ressalva de que a apreciação pelo Comitê não significava, de modo algum, qualquer ratificação ou anuência ao modelo concebido pela ANTT para a realização da obra.

Dentro desse limitado escopo, o Tribunal aponta inicialmente que o valor atribuído à obra pelo órgão regulador encontra-se superavaliado por várias causas (informações confirmadas pelos Acórdãos nº 18/2017-TCU-Plenário e nº 1701/2017-TCU-Plenário). A discussão analítica dessas diferenças foi procedida com grande detalhe no relatório de 2016, quando o COI deliberou que eram mais que suficientes para ensejar o bloqueio da execução do contrato. Uma primeira parcela desse sobrepreço apontado, equivalente a R\$ 203,8 milhões (valores de maio/2012), decorre de parâmetros estritamente financeiros desse cálculo (alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL).

Mas o valor do investimento ao qual seriam aplicados os parâmetros financeiros também se encontrava superestimado no projeto inicialmente aceito pela ANTT para efeito de celebração do termo aditivo em questão. Nos custos diretos, foram identificados duplicidade de pagamentos, superestimativa injustificada do custo do transporte de aço, utilização de referência errada de preço (indicando outro serviço distinto de valor muito superior) e de produtividade incompatível com as especificações dos produtos, troca de valores unitários de serviços e uso de serviços inadequados às condições técnicas da obra. Quanto ao BDI, foram identificadas a duplicidade de aplicação do BDI cheio para serviços cotados (os quais já incluem o BDI quando da cotação pelo fornecedor), e alíquotas indevidas de ISSQN. Por fim, o percentual a título de “risco” da composição de preços foi aplicado sobre o valor total da obra, não apenas sobre o custo direto.

As apurações de sobrepreço, ressaltou-se, eram apenas parciais (podendo ser efetivamente maiores na prática), pois as deficiências do projeto (que não possuíam detalhamento das soluções técnicas para várias etapas importantes) impediram que a auditoria fizesse uma análise conclusiva sobre a adequação dos quantitativos previstos na totalidade no planejamento. Estas deficiências foram inclusive reconhecidas por pareceres técnicos da ANTT,





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

que foram desconsiderados quando da celebração do termo aditivo que formalizou os valores da obra.

Outro item de gravidade apontado na auditoria é a deficiência e desatualização dos projetos, reiteradamente apontada em pareceres técnicos da própria ANTT, que não impediram que fosse aceito o projeto recebido da concessionária para celebração do aditivo e fixação do valor do aporte a ser pago pela União – em outras palavras, a renegociação que deu margem ao aditivo baseou-se em projetos completamente insuficientes para essa finalidade ou para permitirem a execução. Não por acaso, o cronograma de execução das obras apresenta significativo atraso em relação ao que foi previsto no termo aditivo, permanecendo a obra paralisada (circunstância reiterada neste contrato de concessão). Constatam também apontamentos de omissão e deficiências na fiscalização das obras.

Em 2017 a verificação do TCU centrou-se no cumprimento pela ANTT das providências corretivas e da sua suficiência para elidir os riscos originais. Na questão do sobrepreço por razões financeiras (item 9.3.1 do Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário), a ANTT concordou em seus estudos técnicos com a posição do TCU, mas não formalizou o reequilíbrio do contrato em novo termo aditivo; portanto, a indicação de paralisação foi mantida porque não havia qualquer garantia de implementação das medidas corretivas, especialmente porque a concessionária manifestou expressa discordância da posição da ANTT.

Quanto aos dois demais pontos, o sobrepreço no orçamento da obra e o projeto deficiente (item 9.3.2 do Acórdão nº 18/2017-TCU-Plenário), não se verificou o cumprimento, pois embora a ANTT afirmasse já ter recebido os projetos, em sua resposta não opinou sobre a sua adequação, e tampouco os encaminhou ao Tribunal para avaliar a regularização das pendências (que incluía a imprescindível análise de quantificação exata do sobrepreço eventualmente remanescente).

Em 2018, o Acórdão nº 1452/2018-TCU-Plenário informou que não foram adotadas quaisquer medidas pela ANTT em relação à irregularidade de sobreavaliação do reequilíbrio econômico-financeiro em função de parâmetros financeiros da concessão, mantendo-se inalterada a indicação de paralisação. Quanto aos demais pontos, com base no novo projeto da concessionária encaminhado pela Agência, informou que a análise do sobrepreço não pode ser elidida, pelo simples fato de que o projeto sofreu alterações substanciais (aliás, provavelmente indispensáveis) em relação ao que fora analisado e achado em sobrepreço no Acórdão nº





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

18/2017-TCU-Plenário, razão pela qual uma posição acerca da adequação dos preços dependia crucialmente “da finalização do processo de consolidação dos projetos ora em curso, cuja conclusão produzirá os elementos necessários à elaboração do orçamento final das obras”.

O último projeto apresentado, ainda que com substancial melhora, não foi sequer aprovado pela Diretoria ou por qualquer instância técnica da ANTT (de fato, o parecer técnico de empresa contratada pela Agência contemplou diversos apontamentos de inconsistência). Nesse projeto, o processo de análise pela ANTT revelou-se frágil, inexistindo inspeções de campo para conferir as informações prestadas pela concessionária (inclusive dados sensíveis como o percentual de execução e o sistema construtivo efetivamente utilizado); várias obras de arte executadas em desconformidade com o projeto original foram analisadas apenas pelas quantidades no papel, sem verificação *in loco* do que efetivamente foi feito nem de sua adequação técnica.

Ainda assim, a auditoria fez algumas verificações pontuais nesse último projeto apresentado: o orçamento dele decorrente mostrava itens de serviço com preços superiores ao de mercado⁷⁷, além de itens com quantitativos majorados⁷⁸ (totalizando indícios de sobrepreço de R\$ 276.922.657,93 a preços de maio/2012, ou 57,88% sobre a amostra analisada).

Por todos esses motivos, o acórdão concluiu pela manutenção integral da recomendação de paralisação: o projeto apresentado não foi aprovado pela ANTT, foi submetido a um processo de análise extremamente frágil, e mesmo com os elementos parciais já embutia um sobrepreço de mais de R\$ 276 milhões. As providências saneadoras seriam a aprovação do projeto completo

⁷⁷ Cujas principais ocorrências são decorrentes de majoração injustificada do percentual de BDI, acréscimos injustificados de valor na composição dos serviços relativos à escavação de túneis em rocha, uso de equipamento inadequado para execução dos serviços de barreira de segurança simples e dupla, manutenção do sobrepreço anterior no serviço de compactação de camada final de aterro de rocha, inclusão de novo sobrepreço no serviço de ancoragens passivas em rocha, permanência de quantitativo injustificável de consumo de fibras (polipropileno e metálicas) no serviço de concreto projetado reforçado com fibras, uso de produtividades, custos e quantitativos injustificados no serviço de tela metálica de alta resistência, acréscimo injustificado de distâncias de transporte de material em rodovia (inclusive levando em conta a possibilidade de uso de cortes e aterros para reordenar o transporte), uso injustificado de material (pó de pedra) para aterros que poderiam ser feitos com o próprio material escavado, uso injustificado de escavação manual (e não mecanizada) para implantação de cortina, e sobrepreços não justificados em diversos outros itens de serviço.

⁷⁸ Decorrente de uso exclusivo de técnica de fogo frontal na detonação para escavação de túneis (quando não havia restrição ao uso combinado de fogo de bancada, mais barato), do cálculo em duplicidade do consumo de aço nas obras de arte especiais, uso de tubulão de ar comprimido em escavações que não demandam pressurização por inexistir água no solo, detalhamento impreciso da estrutura e do consumo de materiais dos tirantes em cortina atirantada (o que prejudica, inclusive, a segurança da execução e da obra pronta), acréscimo injustificado na distância de transporte de vários tipos de material, inconsistências do cálculo de quantitativos de alguns elementos em relação ao projeto (tela metálica de alta resistência, concreto projetado reforçado com fibras, classificação mecânica de trechos do túnel para fins de escavação).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

pela ANTT, em suas soluções técnicas e valores, com a comprovação de que o processo de verificação foi adequado e incluiu as necessárias checagens *in loco*; a correção do sobrepreço apontado na auditoria e todas as inconsistências técnicas nela detectadas; o detalhamento de preços unitários em todos os itens do novo projeto aprovado; e a correção dos componentes financeiros do superfaturamento, relacionados aos parâmetros do fluxo de caixa da concessão.

A fiscalização realizada em 2019, formalizada pelo Acórdão 2443/2019 – TCU – Plenário, teve também por objeto a verificação da eventual regularização dos mencionados apontamentos. Constatou-se, em síntese, que a ANTT contratou com a Universidade Federal de Santa Catarina uma profunda análise de engenharia do contrato, envolvendo tanto o desenho “*as built*” do que foi construído, quanto um parecer sobre a adequação das tecnologias utilizadas. O prazo previsto para conclusão desse estudo era dezembro de 2019. A partir da análise sob responsabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina, a ANTT pretendia formar juízo sobre os eventuais valores adequados do projeto e respectivo orçamento, para só então poder avaliar as observações relativas ao cálculo do fluxo de caixa marginal.

A conclusão do Tribunal, ao final de 2019, era de que a Agência vinha, com diligência, buscando superar as limitações de informação que havia em relação ao projeto e à obra, como providência indispensável à emissão de uma posição regulatória a respeito do contrato. Por conseguinte, estando esse trabalho em pleno andamento à época, não haviam sido superadas quaisquer das irregularidades que motivaram originalmente a paralisação.

Em audiência pública promovida pelo COI em 05/11/2019, o representante do Tribunal confirmou os principais fatos da fiscalização já relatados acima, e – em resposta a perguntas do Comitê – reiterou que não havia ainda deliberação de mérito acerca da legalidade do modelo contratual adotado para a obra (embora as instruções técnicas realizadas como subsídio a essa decisão haviam convergido na desconformidade do contrato com o ordenamento jurídico), bem como apontou a escassa probabilidade de que uma obra dessa complexidade pudesse ser remobilizada, iniciada e concluída antes do final do atual contrato de concessão do trecho, que se encerraria em 2021 (razão pela qual se afiguravam mais razoáveis os cenários alternativos de licitação autônoma ou, mais promissor, a inclusão da obra na licitação da futura concessão, com um projeto revisto e adequado).

É útil recordar a resposta do representante do Tribunal, mencionada no Relatório de 2018, na qual o técnico (também respondendo a questionamento do Comitê) explicou que





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

empreendimentos desse porte necessitam de um estudo de viabilidade econômica e um detalhamento de projeto bastante bem elaborados para que sejam validamente incluídos no horizonte total da concessão, sendo portanto muito problemática, jurídica e economicamente, a opção adotada de simplesmente entregar o serviço à concessionária mediante pagamento direto. Mesmo que tal condição venha a ser considerada juridicamente possível, do ponto de vista econômico a opção de licitar a obra nova é sempre melhor, pois dá ao mercado condições de avaliar competitivamente o empreendimento⁷⁹.

No Fiscobras 2020, a fim de atualizar o andamento das medidas adotadas quanto às irregularidades classificadas como IGP, a equipe técnica do TCU diligenciou à ANTT. De acordo com a análise dos técnicos do Tribunal, extraiu-se da resposta da autarquia (amparada em relato da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC): as apurações da Universidade ainda não haviam sido finalizadas, apesar de o prazo anteriormente definido para término dos trabalhos ter sido dezembro de 2019; foram detectados 66% de sobrepreço embutido no orçamento do projeto executivo da Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ (NSS); o valor das obras executadas até o momento correspondiam a 34% do orçamento do projeto; não havia justificativas para as Distâncias Médias de Transportes adotadas no projeto; o método adotado para execução do túnel de 4,8 km da NSS (New Austrian Tunneling Method) foi pertinente.

De toda forma, ressaltou-se que a ANTT não aceitou, até então, os serviços prestados pela UFSC, considerando-os, assim, ainda não finalizados. Neste contexto, em função de os trabalhos da Universidade ainda estarem transcorrendo (à época), não foi gerado ato formal da ANTT revisando o projeto, o orçamento das obras e o cálculo do fluxo de caixa marginal utilizado no 12º Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, ao Contrato PG-13 8/95-00, de 31/20/1995. Complementou-se que, em razão de não ter sido aprovado o projeto executivo até o aquele momento, a agência reguladora não o enviou para análise do TCU.

Diante do contexto descrito, a unidade técnica do Tribunal propôs ao Ministro-Relator do feito a manutenção do IGP para os achados: a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; b) sobrepreço no orçamento da obra; e c)

⁷⁹

Essa avaliação competitiva pode ser feita tanto pela inclusão da obra em uma licitação para a concessão, se for imprescindível, pela licitação específica para uma obra realizada com aportes públicos.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

projetos básico e executivo desatualizados e deficientes. Por meio do Acórdão 2903/2020-TCU-Plenário, foi referendado o encaminhamento dos técnicos do Tribunal.

Adicionalmente, o Ministro de Estado da Infraestrutura afirmou, em audiência pública na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados em 22/06/2021, que as decisões judiciais favoráveis à concessionária fizeram com que o Ministério passasse a considerar um acordo que a própria empresa concessionária atual realizasse investimentos (um deles precisamente a Nova Subida da Serra objeto desta seção)⁸⁰.

O Acórdão 2450/2021-Plenário, que confirmou a recomendação de paralisação (IGP) para as três irregularidades⁸¹. Os apontamentos da mencionada perícia feita pela UFSC, que havia encerrado seus trabalhos, foram submetidos ao contraditório pela concessionária, tendo a ANTT contratado empresa de consultoria de engenharia para avaliar a controvérsia daí resultante. A posição da ANTT (com o respaldo das duas consultorias técnicas contratadas) permanece no sentido de que as irregularidades não foram sanadas, transcorrendo as relações com a concessionária CONCER de forma bastante difícil pela inflexibilidade desta última, negando-se à correção das irregularidades no projeto executivo e utilizando-se de todos os meios para tumultuar o processo administrativo. A ANTT relata ainda que a empresa vem-se valendo de decisões judiciais provisórias para eximir-se das medidas regulatórias mais relevantes da Agência em relação à concessão, inclusive o congelamento de tarifa em níveis mais altos do que o fixado pelo regulador, bem como a prorrogação da vigência do contrato de concessão como forma de “reequilíbrio financeiro em favor da concessionária”, mesmo diante da ausência de interesse público na extensão dessa vigência além da originalmente licitada.

Em reunião de audiência pública realizada em 05/11/2019 (COI 2019), o representante da ANTT confirmou as informações relatadas pelo TCU acima resenhadas, detalhando o amplo escopo do trabalho realizado pela UFSC, com previsão de término em dezembro de 2019 (e os estudos internos para avaliação dos resultados durariam seis meses após essa data). Informou, ainda, existirem litígios administrativos com a concessionária atual em torno da obra, alegando a

⁸⁰ <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/61878>

⁸¹ 9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidades graves do tipo IGP apontados no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis, objeto do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, relativo ao trecho da BR-040/RJ concedido à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio S/ A - CONCER, com potencial dano ao Erário de R\$ 276.922.657,93 (data base de maio/2012), e que seu saneamento depende da adoção, pelo órgão stor, das medidas elencadas no item 9.2 do Acórdão 1452/2018-TCU-Plenário;





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

empresa que teria sofrido desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em seu desfavor por não ter recebido todo o fluxo de caixa pactuado. Reiterou a importante informação, já enunciada na audiência de 2018, de que, haja vista a expiração em 2021 da atual concessão, a Agência não mais pretendia executar a obra no âmbito do contrato e, portanto, não retomaria as obras, sendo claro que a obra integraria uma nova licitação da concessão. De fato, informações disponíveis em novembro de 2019 denotavam que a ausência de recursos orçamentários fizera com que o próprio Ministério da Infraestrutura tivesse incluído a obra nos estudos prévios para a relicitação da concessão.

Em decorrência de pedido de informações do COI 2020, a ANTT informou (Ofício SEI Nº 5434/2021/DG/DIR-ANTT e da Nota Informativa SEI Nº 40/2021/SUOD/DIRDESPACHO/GPFER, de 25/2/2021): que inexistia previsão de que a Concessionária Concer prosseguisse com as obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis (paralisada desde julho de 2016), uma vez que o contrato de concessão se encerraria no dia 28 de fevereiro de 2021; que a continuidade do empreendimento poderia ser realizada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, a partir de 1/3/2021, ou futuramente, pela nova concessionária que viesse a assumir a gestão do trecho rodoviário em comento; que a ANTT avaliava as irregularidades apontadas pelo TCU em processos próprios, devendo concluir a fim de proceder ao encontro de contas com a Concessionária Concer; e que, em função do encerramento do contrato da concessão da BR-040 (trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ), solicitou descontinuar a classificação de IGP ao empreendimento.

No ano de 2021, foi realizada audiência pública pelo COI em 23/11/2021, na qual os representantes da ANTT relataram inicialmente a situação dos dois processos judiciais que ensejaram a prorrogação do prazo da concessão: o de número 1025293-08.2019.4.01.3400, estendendo a prorrogação por 579 dias com pleito fundamentado exatamente no aporte realizado para a obra, e o de número 1025293-08.2019.4.01.3400 (Procedimento comum cível - 5ª Vara Federal Cível da SJDF), prorrogando por mais 138 dias (pelo menos) com base em circunstâncias advindas da pandemia. Em ambos os processos, relatam que a Agência vem tentando modificar o pronunciamento judicial e obter o encerramento da concessão. Informaram ainda que a Agência, tendo recebido e validado os dados da perícia, tem um mapa de valores do encontro de contas do aporte, num total, em favor da União, de R\$ 194.237.150,59 na data-base 1º maio/2021 (este montante refere-se ao valor recebido pela concessionária que não





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

correspondeu ao custo de obras efetivamente realizadas de forma regular) – isto sem considerar ainda eventuais efeitos financeiros da prorrogação judicial a esse título. Negaram o conhecimento da existência de qualquer tratativa, no âmbito da Agência, de reincluir a obra na concessão atual, e acrescentaram que a agência tem em estudo a retirada da ação orçamentária em questão do próprio sistema orçamentário do orçamento federal, para dificultar a possibilidade de retomada de pagamentos a qualquer título.

Em sequência, o Acórdão 2094/2022 – TCU Plenário dá ciência de que a agência reguladora informou que foram concluídas as avaliações e os esclarecimentos técnicos relacionados ao projeto e ao orçamento objeto da revisão, não tendo sido até então promovida a oitiva da concessionária para fins de contraditório, o que impedia um posicionamento final formal da ANTT acerca do resultado final do exame e de eventuais formalizações de retificação contratual no sentido de sanear as irregularidades. Noticia-se também manifestações oficiais da concessionária ao mercado em que “é clara a intenção do grupo de continuar com o contrato de concessão e de garantir reequilíbrios contratuais adicionais”, explorando a continuidade da concessão então imposta por liminar judicial. Inexistente qualquer fato novo no âmbito da análise das irregularidades e da relação contratual, e persistindo as gravíssimas irregularidades apontadas, o Acórdão manteve a recomendação de paralisação, o que foi endossado pelo Congresso Nacional, sendo mantido, portanto, o objeto no Anexo VI da LOA/2023.

A última decisão colegiada sobre o tema refere-se ao Acórdão 367/2023 – TCU – Plenário, que aprecia recurso formulado pelo Ministério Público junto ao TCU contra a decisão do Acórdão 738/2017-TCU-Plenário de não aplicar sanções pessoais aos responsáveis pelas irregularidades apontadas. Na oportunidade, a Concer e a própria ANTT pugnaram ainda pela supressão do item 9.2 da decisão recorrida, que vedava à ANTT promover “a extensão do prazo da concessão como remédio ao inadimplemento das obrigações financeiras assumidas pelo Poder Concedente e meio instrumental para promoção do reequilíbrio do contrato em razão desse inadimplemento”. Todos os recursos foram conhecidos e, no mérito, negados pelo Plenário (igual sorte tiveram embargos de declaração contra o mesmo Acórdão, rejeitados pelo Acórdão 2018/2023 – TCU – Plenário). Assim, nenhuma modificação fática ou jurídica trouxe o Acórdão em referência sobre o universo de irregularidades que ensejou a determinação de inclusão da obra no Anexo VI das sucessivas Leis Orçamentárias.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

O relatório de fiscalização de 2023 (TC 023.204/2015-0) dá conta de novas atualizações nas informações da ANTT, que relata que seu cálculo preliminar “indica que os valores já pagos superam o valor de obra executado pela concessionária” (posição objetada pela empresa), estando a definição de valores líquidos a receber da concessionária por meio de uma 15ª Revisão Extraordinária da concessão (estimada pela área técnica em R\$ 72.906.815,43 a preços iniciais de abr./1995 ou R\$ 472.537.979,74 a preços correntes de ago./2022) nas mãos da Diretoria Colegiada da ANTT para deliberação desde 17/07/2023. A análise técnica do Tribunal aponta que as providências saneadoras foram desenvolvidas internamente pela ANTT, com o recálculo preciso do estado de conclusão da parcela de obra entregue e das correções devidas ao fluxo de caixa da concessão por irregularidades técnicas e financeiras, mas ainda carecem de formalização por meio dos atos administrativos e contratuais de revisão da concessão. De fato, a concessionária manifesta cerrada oposição judicial a essa decisão regulatória, como adiante se relata.

A fiscalização atualiza os valores envolvidos nas irregularidades: em relação ao sobrepreço nos orçamentos da obra, sempre a preços da data-base de maio/2012, oscilava entre R\$ 72.800.201,81 (22,59%) na primeira avaliação pelo TCU do orçamento apresentado pela Concer em 2013, R\$ 276.922.657,93 (57,88%) na avaliação pelo TCU do orçamento revisado pela Concer em 2017, atingindo R\$ 360.564.610,80 (66,09%) na avaliação pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC do orçamento final apresentado pela Concer em 2018. Em relação à inexecução da obra, o custo direto apurado pela revisão exaustiva in loco pela UFSC do montante de obras executadas é de R\$ 185.737.876,99 (preços mai./2012), o que corresponde a 34,05% do valor dos serviços previstos em projeto. Em termos da execução física, a obra encontrava-se na mesma data em 35,13 %.

Como síntese das apurações, a ANTT concluiu que o valor necessário para reequilibrar o contrato, ou seja, para igualar o valor que já foi pago à Concer especificamente para a obra ao valor aplicado na obra, equivale a R\$ 72.906.815,43 (preços na data-base de abr./1995) ou R\$ 472.537.979,74 a preços correntes (ago./2022).

O relatório indica, ainda, que desde 28/2/2021 a Concer continua à frente da concessão (com prazo contratual vencido), primeiro, sob efeito de decisões liminares nas ações judiciais 1006526-63.2021.4.01.0000 e 1006184-52.2021.4.01.0000, que estenderam o prazo da concessão em 579 e 138 dias, e em seguida em função de suspensão de liminar e de sentença





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

3244-DF (2023/0044642-0) do Superior Tribunal de Justiça – STJ, em que se limitou a extensão do prazo do contrato PG-138/95-00 até a conclusão de processo licitatório e a efetiva delegação dos serviços à nova concessionária. Além disso, o próprio equilíbrio financeiro da concessão é objeto de pleitos judiciais da concessionária requerendo alteração dos valores do contrato em seu favor (Ações Ordinárias nº 1003618-57.2017.4.01.3400 e 1025293-08.2019.4.01.3400 e ação de Produção Antecipada de Provas nº 1004885-30.2018.4.01.3400, todas em trâmite perante a 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal). Nesse conjunto de ações, a concessionária alega ao final que, baseado em levantamentos periciais, a Concer seria credora da União por R\$ 343.391.360,00 (a valores atualizados até ago./2020) em função das obras, o que, somado a outros itens relativos ao contrato de concessão, elevaria a posição credora da concessionária a R\$ 2.017.739.685,78 (a valores atualizados até fev./22). Como compensação desse suposto desequilíbrio, pleiteia extensão da concessão – já vencida – até 31/12/2045 (23 anos adicionais contatos a partir do ano de 2022) mantendo a tarifa nominal em R\$ 11,60 e a mesma estrutura de custos operacionais no período de extensão, além de um aporte adicional a ser pago pela União (no ano 27 da concessão) de R\$ 298.911.443,79 (a valores de fev./2022). Ainda na esfera judicial, no processo 1025293-08.2019.4.01.3400 a Concer obteve antecipação de tutela para impedir a ANTT de promover redução nas tarifas de pedágio abaixo de um limite nominal (R\$ 11,60), o que impede a Agência de promover, na prática, modificações regulatórias destinadas a promover reequilíbrios financeiros no contrato (como a mencionada 15ª Revisão Extraordinária, apontada como necessária para a recuperação dos valores devidos à União). Outra consequência dessa decisão é o aprofundamento do saldo devedor à medida que o prazo de concessão se estende no tempo, ao tempo em que a pessoa jurídica titular da obrigação (a concessionária) é uma Sociedade de Propósito Específico, que se extingue econômica e juridicamente com o fim da concessão – o que faria com que uma eventual recuperação desse crédito pela União fosse bastante improvável.

O relatório traz menção a tentativas da empresa controladora da concessionária de realizar acordo com a União (registradas formalmente pela empresa em vários momentos), bem como alegações de imprensa de que haveria “tentativa do Ministério dos Transportes de firmar acordo com a Concer para que a concessionária finalize as obras da Nova Subida da Serra e execute a duplicação de cerca de 15 kms da atual pista de descida da Serra de Petrópolis.”





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

(existindo expressa vedação, em caráter geral, do item 9.3.2. do Acórdão 738/2017-TCU-Plenário, que determina à ANTT:

9.3.2. abstenha-se de prorrogar concessões de serviços públicos, ainda que em razão de reequilíbrio econômico-financeiro, sem expressa autorização no instrumento convocatório e no contrato de concessão original, em cumprimento ao disposto nos arts. 3º, 41, 55, XI, e 57, I, da Lei 8.666/1993, e 14 da Lei 8.987/1995;

Por todos esses fatos, o relatório de fiscalização propõe a manutenção da recomendação de paralisação do Termo Aditivo relativo às obras e determinação à ANTT para que demonstre os resultados da Revisão Extraordinária eventualmente deliberada e celebrada obedecendo ao saneamento das irregularidades apontadas.

Encerrando as apurações de 2023, Acórdão nº 2346/2023 – TCU – Plenário corrobora a posição do relatório de auditoria, mantendo a recomendação de paralisação e determinando à ANTT que encaminhe, tão logo seja aprovada, a formalização da 15ª Revisão Extraordinária para verificação do atendimento das medidas saneadoras. No Voto condutor da decisão, o Relator reitera a ocorrência de abissal diferença entre as pretensões da concessionária contra a União, deduzidas em sede de ação judicial (R\$ 1.333.015.343,03 como remuneração da obra e R\$ 2.017.739.685,78 como valor total do desequilíbrio contratual) e as conclusões finais da ANTT sobre o saldo credor em favor do Tesouro (R\$ 472.537.979,74, data-base agosto/2022), o que sugere pouca plausibilidade de aceitação voluntária da revisão extraordinária pela Concer. Lembra ainda que “a tarifa calculada e que deveria estar sendo cobrada nos pedágios da Concer é de R\$ 9,10 [...], enquanto, na prática, a tarifa cobrada é de R\$ 12,60 [...]”, por força de liminar judicial. Todos esses desequilíbrios apontam para a elevada probabilidade de que a resolução final venha a realizar-se na execução normal do contrato de concessão.

O Voto traz ainda alegações formuladas pela concessionária ao TCU⁸² indicando interesse da empresa em, mais uma vez, obter prorrogação do contrato vigente a pretexto de

⁸² “Ressalto ainda que, no TC 014.689/2014-9, a Concer juntou registro de reunião ocorrida no dia 24/5/2023 (peça 380), em que o Grupo Triunfo teria apresentado proposta inicial de acordo com a ANTT para o contrato PG-138/95-00. Nas peças seguintes (peças 381 a 384), a concessionária acostou registros de reuniões ocorridas posteriormente à primeira, sugerindo que ANTT e o Grupo Triunfo estão em tratativas para realizar um acordo de prorrogação de contrato em que a obra da Nova Subida da Serra poderia ser iniciada ainda em outubro deste ano, com previsão de conclusão em julho de 2026. Corroborando com a informação acerca de um possível acordo, foi publicada, em 27/7/2023, pela Agência Infra, notícia de uma tentativa do Ministério dos Transportes de firmar acordo com a Concer para que a concessionária finalize as obras da Nova Subida da Serra e execute a duplicação cerca de 15 kms da atual pista de descida da Serra de Petrópolis (peça 537)”.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

concluir a obra. Alinha essas demandas com informações sobre o grupo controlador da empresa: dificuldades de honrar compromissos financeiros (devido à elevada alavancagem com que opera) e distribuição de dividendos “em montante bem superior ao seu lucro anual, graças a expressiva captação de empréstimos e financiamentos, especialmente de curto prazo”, o que evidencia que a Concer (empresa concessionária) vem sendo utilizada pela controladora para manobras financeiras que comprometem de forma gravíssima as suas condições econômicas de operação da concessão e de honra dos compromissos financeiros com o poder concedente. Todos esses motivos relativos ao risco de contraparte somam-se às constatações diretamente verificadas no contrato para afastar a possibilidade de afastar a recomendação de paralisação.

Novas informações foram trazidas pelo Tribunal no exercício anterior. O Acórdão nº 426/2024 - TCU – Plenário questiona aspectos regulatórios do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG138/95-00, relativos a alteração ilegal de praça de pedágio⁸³, além de

9.4. recomendar à ANTT e ao Ministério dos Transportes que, se ainda não o fizeram, ultimem, com celeridade, as providências para realizar licitação da BR-040/RJ/MG, tendo em vista que o contrato com a Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio de Janeiro (Concer) expirou em 2021 e a empresa opera a concessão por força judicial, prestando serviços precários aos usuários;

O Acórdão nº 890/2024 - TCU – Plenário determina à ANTT e ao Ministério dos Transportes encaminharem ao Tribunal os estudos de viabilidade para realização de licitação de nova concessão da Rodovia BR-040/MG/RJ. No Voto condutor, o Relator do processo colaciona várias manifestações anteriores do Tribunal no sentido de que “Não há possibilidade de permitir a retomada das obras da Nova Subida da Serra pela concessionária [Concer], sob pena de grave afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório”, reiterando que “[...] o contrato da Concer não pode ser readaptado ou otimizado”, gerando “[...] absoluta inexistência de amparo jurídico para a proposta de aditamento de contrato para retomada das obras da Nova Subida da Serra pela Concer”; daí, inclusive, a conclusão lógica de que “esforços do Governo Federal [...] devem concentrar-se na conclusão dos estudos do procedimento licitatório para a nova concessão da rodovia BR 040 - Rio de Janeiro-Juiz de Fora”. Ao resenhar o histórico de fiscalizações do contrato, o Relator consigna que “inúmeras auditorias e fiscalizações do Tribunal comprovaram à exaustão a precaríssima atuação da Concer na realização da manutenção da BR-040, bem como

⁸³ O Termo Aditivo 12/2014 é o objeto do bloqueio atual, mas pelas irregularidades da obra. A irregularidade da adança da praça de pedágio é alheia ao objeto discutido pelo COI e de natureza exclusivamente regulatória.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

a ocorrência de múltiplas irregularidades, em todo o período de atuação da empresa, como concessionária”. Esta determinação por nova licitação, aliás, é exatamente o que foi determinado pelo Superior Tribunal de Justiça, que por meio da Suspensão de Liminar e de Sentença 3244-DF, limitou a extensão do prazo do contrato de concessão [atual da Concer] até a conclusão final do processo licitatório e a efetiva delegação dos serviços à nova concessionária. O Acórdão nº 2352/2024 - TCU – Plenário informa considerar cumpridas as determinações do mencionado Acórdão 890/2024. Na atualização de informações entregues ao Congresso pelo TCU⁸⁴ acompanhando o Acórdão consolidador da fiscalização em 2024, o Tribunal acrescenta que em 31/7/2024 a ANTT encaminhou novos esclarecimentos e posicionamentos acerca do Acórdão 2346/2023-TCU-Plenário. Finalmente, no recentíssimo Acórdão nº 2464/2024 – TCU – Plenário, a Corte examinou os estudos técnicos apresentados pela ANTT para a nova licitação, concluindo pela inexistência de qualquer óbice ao regular prosseguimento do processo concessório da BR-040/495/MG/RJ – trecho Juiz de Fora/MG - Rio de Janeiro/RJ, excetuadas determinações de correções técnicas pontuais ao edital e projetos anexos, listadas no Acórdão, as quais são majoritariamente acolhidas pelas manifestações da ANTT. Desta forma, vê-se reforçada a viabilidade técnica e econômica da celebração de novo certame, estando bastante avançadas as providências para prepará-lo com segurança.

Na audiência promovida pelo COI em 2024, o representante do TCU acrescentou que a 15ª Revisão Extraordinária do contrato de concessão com a Concer foi aprovada pela ANTT em 25/07/2024, com a incorporação integral dos ajustes de fluxo de caixa preconizados pelas decisões do Tribunal. Não obstante, a equação econômico-financeira do contrato segue em desequilíbrio, em consequência de excesso tarifário verificado na execução em função de decisões judiciais, o que somente poderá ser regularizado no âmbito de um encontro de contas final da concessão. Quanto ao projeto executivo, a ANTT tampouco aprovou os elementos apresentados pela concessionária, e impugnou o laudo pericial trazido pela empresa ao processo judicial de produção antecipada de prova que esta moveu para obter pronunciamento favorável sobre o projeto. Finalmente, acrescentou que a previsão considerada pelo Tribunal para nova licitação é março de 2025.

Na audiência promovida pelo COI em 05/12/2024, o representante da agência confirmou que a expectativa com que trabalhavam para o novo leilão é o primeiro trimestre de

https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=701623:4:2249995753827::NO::P4_COD_OBRA:2180





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

2025. As modificações exigidas pelo TCU foram todas incorporadas formalmente pela última Revisão Extraordinária em abril de 2024, enquanto os demais questionamentos do projeto teriam perdido o objeto, dado que não mais será executado.

No ano de 2025, o Acórdão 273/2025 – TCU- Plenário, de 12/02/2025, manteve a classificação de IG-P do empreendimento, apontando a existência de “excedente tarifário” (valor a maior percebido pela concessionária em relação ao devido nos termos da concessão) para o contrato de concessão tanto no prazo original quanto na extensão proporcionada por decisões judiciais (recomendando à Advocacia-Geral da União que assim o informe em eventuais contenciosos judiciais envolvendo a concessão), e informando cautelarmente à ANTT que qualquer eventual processo de repactuação da concessão teria necessariamente de contemplar as revisões contratuais que considerem tal excedente tarifário. Nessa ocasião, reiterou as informações de que a ausência de aprovação da ANTT da versão então proposta para o projeto pela Concer impedia, por si só, a retomada das obras por parte daquela empresa; a ANTT aprovou em 2024 Revisão Extraordinária fixando o valor parcial de reequilíbrio de R\$ 72.906.815,43 (preços abril/1995) em desfavor da concessionária, com a expectativa de que os montantes recebidos a maior pela Concer a título de excedente tarifário superem de muito os R\$ 162.668.893,09 (preços abril/1995), estando os haveres e deveres da Concer em apuração pela ANTT. Reiterou ainda a impossibilidade jurídica de prorrogação do contrato da Concer (então em cogitação pelo Poder Executivo) e os riscos ao Erário de danos de difícil reparação que adviriam de sua continuidade (em especial se nela se contemplasse a realização da obra).

Finalmente, em 22/10/2025, o Acórdão nº 2439/2025 – TCU – Plenário, após relatar brevemente o histórico do caso e o objeto do atual contencioso judicial sobre os valores da obra, dá notícia que “[o] certame da nova concessão da BR-040/RJ/MG, no trecho entre Rio de Janeiro e Juiz de Fora, teve seu edital publicado 20/1/2025, sendo que o leilão do projeto ocorreu em 30/4/2025. Atualmente, a previsão é que o novo contrato seja assinado em 29/9/2025 [...]. Caso cumpridos os prazos, a atual concessionária deixaria de atuar no trecho ao final do mês de outubro do ano corrente.”. Com efeito, o contrato foi assinado em 02/10/2025⁸⁵ e a nova concessionária assumiu o controle do trecho, sendo a obra da Nova Subida da Serra incluída no contrato respectivo como obrigação da concessionária, com as informações adicionais de projeto

⁸⁵ <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/antt-e-governo-federal-assinam-contrato-de-concessao-da-040-495-mg-tj>





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

geradas pela ANTT ao longo das tratativas da obra com a Concer, o TCU e o Poder Judiciário⁸⁶. O relatório da unidade técnica que fundamenta o Acórdão ressalva que, não obstante a formalização pela ANTT de desequilíbrios contratuais (decorrentes da obra em questão) de R\$ 235.575.708,52 e R\$ 72.906.815,43 (preços abril/1995⁸⁷), deve-se manter a recomendação de paralisação (IG-P) pois “existe débito ainda não solucionado, que será tratado apenas em apuração de haveres e deveres, e que pode redundar em dano ao Erário” (ou seja, “não se recuperou os valores dispendidos a maior⁸⁸, mas apenas foram calculados os montantes a serem compensados quando da apuração de haveres e deveres”). Naquele momento, mantidas a operação e a tarifação da Concer imposta por decisões judiciais, não haveria a possibilidade de efetuar-se a regularização desse débito, o que somente poderia ser feito com a entrega do trecho e o encontro de contas final. Também persistia a irregularidade da não-aprovação do projeto da obra pela ANTT (de fato, a própria Agência informou que, com o novo processo de licitação, não realizou qualquer análise do projeto anterior da obra durante o ano de 2025). A manutenção da IG-P é proposta em razão da manutenção da “relação jurídica entre o Poder Público e a Concer”, que com a eventual assunção da rodovia BR-040/RJ/MG, trecho Rio de Janeiro/RJ a Juiz de Fora/MG, por nova concessionária, a apuração das irregularidades tratadas nestes autos, para os fins trazidos na LDO, perderá o objeto, não cabendo ao Tribunal exarar recomendações para a paralisação, ou não, de obras em um contrato já extinto e com suas atividades encerradas”. Por sua parte, o Ministro Relator, em seu Voto condutor, sustenta que com a nova concessionária, “extinguem-se as obrigações de execução de obras no âmbito do contrato com a Concer” e como a “finalidade da classificação de IGP, nos termos da LDO, é orientar a alocação de recursos orçamentários, evitando que se destinem verbas a obras com vícios graves, uma vez encerrado o contrato, a recomendação de “paralisação” perde sua utilidade prática, pois não subsiste execução contratual a ser sustada (embora o ressarcimento do dano deva prosseguir nas

⁸⁶ Boueri, João. **Nova concessionária da BR-040 só assumirá conservação após 1º mês de contrato: Pedágio passará de R\$14,50 para cerca de R\$17 entre Rio e Juiz de Fora, diz ANTT**. Disponível em <https://www.band.com.br/bandnews-fm/rio-de-janeiro/noticias/nova-concessionaria-da-br-040-so-assumira-conservacao-apos-1-mes-de-contrato-202509151304>; **Eloviás assume a BR-040/495 (MG/RJ) com um plano de investimento bilionário**. Disponível em <https://www.elovias.com.br/noticias/mais-de-8-bilhoes-de-investimento-elovias-assume-a-br-040-495-mg-rj>. Hirata, Tais & Lucena, Vinícius. Consórcio da OHLA conquista concessão rodoviária do corredor Juiz de Fora-Rio de Janeiro: Grupo ofereceu um desconto de 14% sobre a tarifa básica de pedágio. *Valor Econômico*, 30/04/2025.

⁸⁷ Que totalizariam mais de R\$ 1,6 bilhão a preços de abril/2024.

⁸⁸ Inclusive porque restou impossibilitada a recuperação por meio de reduções tarifárias que pudessem corrigir as duas IGPs, por força de decisão judicial que condicionou a modificação das tarifas nos prazos contratuais e durante período de extensão extraordinária da concessão.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

instâncias competentes). Nessa linha, o Acórdão simplesmente delibera o arquivamento dos autos por perda de objeto. No entanto, a lista de obras recebida no âmbito do Acórdão 2451/2025 (consolidação do Fiscobras) mantém a recomendação de IG-P.

A representante do TCU na audiência pública de 03/12/2025 confirmou a assunção da concessão por nova empresa, afastada a concessionária anterior envolvida na irregularidade. Por tal razão, aponta que o Tribunal decidiu que não caberia mais indicação de IG-P, por perda de objeto.

Informações do gestor:

Em resposta ao pedido de informação do COI⁸⁹, a ANTT relata o processo de relicitação da concessão, aprovado pelo TCU em 27/11/2024 (Acórdão nº 2464/2024 – Plenário), com o Edital publicado em 20/01/2025, resultado do leilão conhecido em 30/04/2025, e formalizado em contrato de concessão em 30/09/2025 com novo concessionário, o qual assumiu a operação do trecho em 04/11/2025. Lembrando estar o termo aditivo objeto da indicação de bloqueio vinculado ao contrato anterior, já encerrado, relata que:

No tocante ao encontro de contas dos haveres e deveres da concessão extinta, cumpre informar que o processo encontra-se em fase de desenvolvimento, sob o SEI nº 50500.022103/2021-09, e contempla a apuração dos efeitos das decisões judiciais, da operação extraordinária e das possíveis indenizações cabíveis.

Esclarece-se, por fim, que não há impactos diretos identificados na execução do contrato atualmente vigente com a nova concessionária, uma vez que as responsabilidades pelas irregularidades referem-se integralmente ao contrato anterior, cuja apuração será tratada no processo de encerramento e de reequilíbrio final em curso.

Na audiência promovida pelo COI em 03/12/2024, o representante da ANTT o encerramento do contrato da Concer e o início da operação da nova concessionária em 04/11/2025. O novo contrato prevê que as obras em questão sejam assumidas pela nova operadora, com previsão de execução até o final do quinto ano de concessão.

Proposta do COI:

Inicialmente, quanto ao mérito de dano ao Erário observados na vigência do contrato anterior, ainda não foram afastados quaisquer dos fatores de risco mencionados nos anos

⁸⁹ Ofício SEI nº 43213/2025/COALE/AESRIC/DIR-ANTT de 13/11/2025, acompanhado pelo Despacho SUROD - processo nº: 50500.061783/2025-00.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

anteriores: projetos precários e acompanhados de maneira insatisfatória (como reconhecido pela própria ANTT), longe de poder-se afirmar estarem regularizados; parcelas financeiras indevidamente incluídas no preço pago (mesmo considerando os termos do modelo de aporte direto à concessionária, altamente questionável), já reconhecidas em grande medida pela reguladora, mas que ainda não foram excluídas contratualmente. Ressalte-se que todas essas irregularidades (mesmo as que têm solução puramente formal, como a repactuação dos parâmetros financeiros indevidos do fluxo de caixa da concessão) vêm-se arrastando há pelo menos nove anos. Ao contrário, todas as fiscalizações caracterizam de modo inequívoco o caráter contencioso da atitude da então concessionária.

É verdade que ocorreu profunda mudança fática, com a celebração e início de operação de nova concessão com outra empresa. Desaparece, portanto, o risco considerado nos relatórios anteriores de alguma tentativa de “acordos” entre o poder concedente e a concessionária reincluir a obra em contratos de concessão com a mesma empresa, sem licitação). Torna-se também claro o cenário em que o débito decorrente das irregularidades será tratado: a apuração de haveres e deveres, ou encontro de contas, como etapa final da concessão anterior. Tal encontro de contas, como confirma a ANTT, está atualmente em curso.

Desde 2019, verificou-se, felizmente, avanço no que se refere à atuação da ANTT, que passou a não mais tentar assegurar (como pleiteava em anos anteriores) recursos orçamentários para eventuais “diferenças” à concessionária, não tendo sequer solicitado dotações orçamentárias para tanto no PLOA desde 2020. No que se refere à relação com a antiga concessionária, as manifestações da ANTT foram desde então de rechaço de qualquer possibilidade de entendimento que não se baseie na revisão integral do projeto segundo os apontamentos do Tribunal – até o momento de assumir as providências de nova licitação, que passaram a ser o norte de sua atuação e culminaram com a assunção do trecho pela licitante vencedora.

No que se refere ao domínio do próprio projeto, a agência reguladora investiu consideravelmente na superação da lacuna de informações, promovendo um amplo estudo por instituição especializada (UFSC) que visa a suprir a anterior ausência, praticamente completa, de capacidade de avaliação técnica do projeto e do estoque de obra já concluído. Tais estudos reforçaram plenamente a convicção de que a paralisação da obra foi, em seu momento, absolutamente necessária (basta citar os inacreditáveis 66 % de sobrepreço no orçamento da obra – e as conclusões divulgadas pela ANTT descrevem). Este estudo permitiu bases de informação





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

muito mais sólidas para inserir a obra em novo contrato de concessão, desta vez como obrigação da concessionária.

Como já se disse, até as últimas etapas da concessão, persistiu a demanda da Concer por “correções” e “reequilíbrios”, agravada por uma postura belicosa e pela continuidade forçada do contrato. Neste sentido, nada permite afirmar que tal postura se alterará quando do encontro de contas, pelo que a hipotética liberação do orçamento significaria, de alguma forma, a possibilidade de que os prejuízos já estancados não sejam recuperados (prejudicando, inclusive e especialmente, os esforços que a ANTT e a AGU terão de desenvolver no sentido contrário). De fato, o longo processo de áspera judicialização da concessão e sua prorrogação precária, felizmente encerrada, no qual a obra em questão é um dos argumentos contra a União, e na qual a posição da concessionária tem se mostrado inflexível na recusa do reconhecimento dos prejuízos aqui apontados, não permite qualquer perspectiva de que haverá reconhecimento dos direitos da União em função das irregularidades cometidas na obra. De ressaltar-se que, embora a programação orçamentária refira-se a orçamentos anteriores, o bloqueio abrangerá, se mantido, qualquer outra programação que pretenda custear o objeto em questão (ou seja, débitos em função do Termo Aditivo originalmente bloqueado).

Reiterando o argumento apresentado nos anos anteriores, a intervenção neste caso vai muito além dos valores pagos no contrato, tendo em vista ser este um caso paradigma. A anuência do Congresso a um empreendimento com distorções tais como as aqui apontadas significaria a pior sinalização possível para o futuro desses investimentos: o de que é possível e vantajoso aos concessionários propor e obter mudanças nos contratos de concessão que, por fragilidades na regulação e insuficiências no projeto técnico, desequilibrem o equilíbrio econômico-financeiro em seu favor.

Quanto aos custos e prejuízos de paralisação, deixaram de existir com a nova concessão: não há mais que se falar em qualquer possibilidade de retomada da obra pelo concessionário anterior, pois já se extinguiu sua relação com a concessão e com a obra, a qual foi inclusive substituída pela obrigação do novo concessionário em realizá-la.

Assim, o bloqueio permaneceria em uma conjuntura onde os danos reversos – que tanto preocupam a CMO – já ocorreram, e em um contexto no qual a retomada da obra está pactuada em outro contrato, com outra empresa. Por outro lado, e contrariamente à posição do Ministro-Relator, a cautela orçamentária não perde o objeto, na medida em que se encontram ativas as





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

providências de encontro de contas do contrato anterior, as quais representam consequências inafastáveis da relação jurídica havida, e que nessas providências encontra-se discutido o débito decorrente da irregularidade da obra. Assim, não estão extintas as relações entre a União e a empresa em sentido lato: não mais giram em torno do contrato de concessão, mas sim em função dos seus desdobramentos obrigatórios após o encerramento. É a proteção do Erário neste processo de ajuste de contas *in extremis* que pode ser de algum modo facilitada pelo bloqueio: com a inserção no Anexo VI, não haverá possibilidade de pagamentos à empresa com fundamento em eventuais reivindicações contratuais decorrentes da obra⁹⁰. Ademais, o bloqueio reforçaria, no ambiente regulatório do programa de concessões uma forte expectativa de controle, condicionando de forma favorável o ambiente institucional em favor de condutas rigorosas para com o interesse público e a exigência constitucional de manutenção das condições da licitação quando da execução contratual.

Cabe lembrar a grade de critérios aprovada pela CMO, por ocasião da deliberação do Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, para o caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, em toda a variedade que podem assumir tais situações, abordando os critérios gerais que orientam a opção de não inclusão de empreendimentos no quadro de bloqueio no caso de contratos e convênios extintos ou rescindidos, que prevê:

I – aqueles contratos ou convênios no qual o instrumento:

- a) encontre-se vencido ou expirado por encerramento do prazo de vigência respectivo, sem registro de qualquer tratativa anterior das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a prorrogação do respectivo prazo; ou
- b) tenha tido toda a sua execução física e financeira inteiramente esgotada ou concluída, sem registro de qualquer tratativa das partes, ainda que em não concluída, nem de medida judicial tendo por objeto a aditivção para ampliação do objeto; ou
- c) tenha merecido da instância deliberativa competente no âmbito do órgão ou entidade pública celebrante uma decisão formal de anulação ou rescisão, decisão esta cujo rito administrativo deve estar formalmente concluído ou em etapa tão avançada no respectivo andamento que permita concluir por uma probabilidade muito baixa de reversão da deliberação;

II – em qualquer dos casos acima, a inexistência, até o momento da deliberação pelo Comitê, de informação relativa a faturas, medições ou empenhos em aberto que representem reconhecimento administrativo, pelo contratante, de direitos decorrentes

⁹⁰ Se tais pagamentos vierem a configurar-se em sede judicial, não mais correrão à conta do orçamento regular da spesa, mas da modalidade específica de pagamento de precatórios, não afetada pelo Anexo VI da LOA.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

da execução contratual ou de qualquer outro fundamento para pagamentos ou compromissos futuros.

No caso vertente, existe claramente “medição em aberto” em sentido lato, na medida em que direitos e obrigações decorrentes do contrato (acumulados ao longo de toda sua execução) ainda persistem sem conciliação (ao contrário, existe posição inequívoca do órgão público regulador do contrato no sentido de que tal balanço é desfavorável à contratante e deve ser dela exigido). Destarte, não há como considerar possível a exclusão do quadro de bloqueio mesmo segundo esses critérios que, ampliativamente, buscam reduzir ao máximo a providência drástica da retenção orçamentária. Ainda que tal retenção incida sobre objetos que teriam muito pouca probabilidade de receber recursos, conforme se depreende da posição manifesta e reiteradamente praticada pela ANTT, é o espaço que tem o Comitê para contribuir com a proteção ao Erário, e esse espaço será ocupado.

Posição semelhante foi adotada pelo Comitê quando de situação de encerramento de contrato de concessão na BR-290/RS: mesmo após a assunção do trecho por nova concessionária, o bloqueio em questão continuou até que o Relatório nº 2/COI/CMO, de 2023, reconheceu a ocorrência cumulativa de inúmeros fatores que dispensassem a cautela do bloqueio:

Assim, o quadro fático permite ao COI acolher a modificação de posicionamento do TCU no sentido de não ser a manutenção da recomendação de paralisação (portanto, a inserção no quadro de bloqueio) um instrumento indispensável de proteção ao Erário no caso, dado que o potencial de desembolsos indevidos encontra-se limitado pela condição de encerramento do contrato e pelas atividades administrativas levadas a efeito de forma sistemática pelo órgão gestor (processo de encontro de contas da rescisão, com apuração formal de saldo credor em favor da União), pelo TCU (constituição e desenvolvimento de processo de Tomada de Contas Especial em função das irregularidades que ensejaram o bloqueio original), e ainda pela ação do sistema de justiça criminal (ações de investigação criminal acima mencionadas). Desta forma, especialmente em função do trânsito em julgado administrativo da apuração de haveres e deveres pela ANTT ocorrido desde a última decisão da CMO a respeito, pouca plausibilidade persiste de que, administrativamente, todos esses órgãos mudem pelo avesso suas posições até hoje consistentemente adotadas e admitam passar por cima de todas as irregularidades amplamente demonstradas e reconheçam algum tipo de transferência orçamentária à concessionária.

Como se vê, nenhuma das condições fáticas que fundamentaram esse precedente encontra-se presente no caso da BR-040: não houve o trânsito em julgado administrativo do





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

encontro de contas; não consta referência a tomada de contas especial aberta pelo TCU, nem existe ação investigativa no âmbito da justiça acerca dos fatos objeto da impugnação. Assim, não há razões para abdicar do instrumento do bloqueio.

Nessas circunstâncias, cabem tão somente ajustes pontuais na especificação do bloqueio, para torná-lo coerente com as circunstâncias de encerramento da execução do contrato de concessão. Dentre os indícios de irregularidade até agora constantes do bloqueio, constava o de “Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes”; neste item específico, há perda de objeto, pois os projetos só teriam eficácia se houvesse uma futura retomada de obra pela Concer (o que é materialmente impossível com a entrada em operação da nova concessão), e o indício pode ser excluído de entre as causas do bloqueio por irrelevante.

Por outro lado, é de todo conveniente deixar expresso que o objeto do bloqueio transcende o Termo Aditivo que trouxe a obra para a anterior concessão, e deve incluir quaisquer reivindicações posteriores com base no mesmo. Assim, o campo Objeto no Anexo VI deve figurar como “Termo Aditivo 12/2014, de 30.12.2014, ao Contrato PG-138/95-00 de 31/10/1995, Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio, bem como quaisquer reivindicações financeiras baseadas em seu conteúdo, inclusive em encontro de contas ou apuração de haveres e deveres do respectivo contrato de concessão”, e o campo “Descrição do Objeto” deve registrar “Obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis, bem como quaisquer reivindicações financeiras baseadas nesse objeto, inclusive em encontro de contas ou apuração de haveres e deveres do respectivo contrato de concessão”.

Por outro lado, não há qualquer dúvida, e é conveniente reiterar, que a providência de bloqueio não alcança, de nenhuma forma e sob qualquer pretexto, o novo contrato recém-iniciado. Convém, portanto, incluir esta ressalva na caracterização do objeto do contrato, para afastar quaisquer receios de que a cautela em manter o bloqueio venha a obstaculizar a regular execução do novo ajuste.

A posição do Comitê, por todos esses motivos expostos, é inequivocamente de manter o *status quo* do bloqueio, propondo seja incluído o Termo Aditivo em questão no Anexo VI da LOA/2024, com a necessária especificação de que o objeto do bloqueio estende-se não só ao Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, mas a qualquer reivindicação posterior que tenha nele o





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

fundamento, com a ressalva de que não se estende, a qualquer título, ao contrato de concessão atualmente vigente.

Implementação da Adutora do Agreste Potiguar (RN)

22203 - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf

Programa de Trabalho:

18.544.2321.7XZ4.0024/2024 - CONSTRUÇÃO DA ADUTORA AGRESTE DO
POTIGUAR - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Objeto:

Edital: 90047/2024 - Elaboração de projeto executivo e execução das obras e serviços de engenharia para a implementação da Adutora do Agreste Potiguar, no Estado do Rio Grande do Norte.

Contrato 0.0275.00/2024 entre a Codevasf e o Consórcio Agreste Potiguar, valor R\$ 448.460.499,90

Irregularidades:

Licitação da Obra da Adutora do Agreste Potiguar sem Previsão Orçamentária no PPA 2024-2027 e na LOA 2025, diante de limitações orçamentárias já reconhecidas pela própria entidade.

Informação do TCU:

Trata-se de auditoria de conformidade realizada na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) com os objetivos de avaliar a conformidade da licitação relativa às obras da Adutora do Agreste Potiguar, bem como os preços licitados em comparação com os sistemas de custos referenciais disponíveis.

Em abril de 2021, a Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (Caern) elaborou um Estudo Técnico Preliminar para o projeto; em maio de 2021, foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) 03/2021 entre a Caern, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf) e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), visando a articulação das ações necessárias para a execução da Adutora do Agreste Potiguar. Em julho de 2021, foi assinado o Termo de Execução Descentralizada (TED) 06/2021/





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

SNSH/MDR entre o MDR e a Codevasf, com a transferência de recursos orçamentários para a implementação do Sistema Adutor da Região Agreste Potiguar. O projeto básico foi desenvolvido por empresa contratada pela Codevasf (Edital 26/2021), e o projeto executivo será desenvolvido pela empresa a ser contratada na licitação a ser realizada na modalidade de contratação semi-integrada (Edital 90047/2024). O valor licitado alcançou o R\$ 515.238.499,60.

O primeiro apontamento do Tribunal, classificado como irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC), refere-se a “Licitação da Obra da Adutora do Agreste Potiguar sem Previsão Orçamentária no PPA 2024-2027 e na LOA 2025, diante de limitações orçamentárias já reconhecidas pela própria entidade”.

A auditoria constatou, durante sua execução, a contratação da obra “sem a devida previsão orçamentária no Plano Plurianual 2024-2027 (PPA 2024-2027) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025”, o que contrariaria o art. 167, § 1º, da Constituição Federal⁹¹, e os arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁹². Teria assim a Codevasf assumido, ao celebrar o contrato 0.0275.00/2024 com o Consórcio Agreste Potiguar⁹³ em 8/4/2025, uma obrigação potencialmente irregular e lesiva ao patrimônio público, por não constar a obra na lei orçamentária nem no PPA⁹⁴. A alegação da Codevasf foi de que o saldo de restos a pagar

⁹¹ Art. 167. [...]

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

⁹² Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

⁹³ Formado pelas empresas OCC Construções e Participações S/A (Líder), CNPJ 09.296.159/0001-70, Coesa Construção e Montagens S.A. CNPJ 18.738.697/0001 68 e KL Serviços de Engenharia S.A. CNPJ 06.022.644/0001-67 (no portal de transparência da Codevasf, consta como contratada apenas a primeira empresa – planilha disponível em https://www.codevasf.gov.br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos_codevasf.csv)

⁹⁴ Em 25/4/2025, foi emitida a Ordem de Serviço 002/2025 -AD/GIM autorizando à execução do projeto executivo. Consta do portal de transparência da Codevasf o valor empenhado de R\$ 33.826.647 para o contrato em questão)





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

destinados à obra no exercício anterior (notas de empenho 2024NE440278 e 2024NE440299, que totalizariam R\$ 33.826.646,80) seria suficiente para custear a etapa demandada (projeto executivo, orçado em R\$ 6.201.307,60). No documento que sustenta essa alegação (“Atestado de Disponibilidade Orçamentária”), a empresa registra que nos anos seguintes (2026 a 2028) haveria a necessidade de valores que totalizassem R\$ 414.633.853,10 na dotação da obra para a sua conclusão⁹⁵. Para tanto, “a Codevasf indicou que o custeio da obra seria realizado por meio de emendas parlamentares provenientes da bancada estadual”, com fundamento no § 20 do art. 166 da Constituição Federal⁹⁶.

Do ponto de vista jurídico, portanto, o relatório aponta a irregularidade de início de obra estendida por vários exercícios sem que constasse no Plano Plurianual e na lei orçamentária, em contrariedade frontal à vedação constitucional. Além disso, questiona a plausibilidade fática do argumento de custeio da obra por emendas de bancada, apurando que “a média anual das emendas de bancada empenhadas para o estado do Rio Grande do Norte no período de 2017 a 2024 foi de R\$ 148,8 milhões, distribuídas entre diversas áreas prioritárias. Nesse período, cerca de 64% desse valor foi destinado para a área da saúde.”, o que denota escassa viabilidade financeira do mecanismo apontado. Por conseguinte, “o empreendimento requer sua devida inclusão na programação orçamentária dos próximos anos, sendo insuficiente e temerário contar apenas com recursos da bancada parlamentar.” Comprometido, assim, o planejamento de longo prazo e a execução eficaz do empreendimento, elevando-se substancialmente o risco de paralisação ou abandono da obra. Preconiza o relatório, assim, que

a Codevasf deve tomar as medidas para incluir a obra da Adutora Potiguar no Plano Plurianual 2024-2027 e na Lei Orçamentária Anual, garantindo a previsão de recursos para sua execução, de

⁹⁵ Respectivamente, R\$ 154.079.239,86, R\$ 107.426.374,59 e R\$ 153.128.238,65 em cada um desses exercícios.

⁹⁶ Art. 166

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

modo que os valores provenientes de emendas de bancada e outras fontes estejam alinhados ao planejamento orçamentário de longo prazo, à luz dos princípios orçamentários da anualidade, o princípio da universalidade e do equilíbrio, como forma de mitigar os riscos de descontinuidade, considerando a natureza variável das emendas parlamentares e as especificidades da Lei das Estatais.

A respeito da disponibilização de recursos via emendas parlamentares, constata-se que, na tramitação do PLOA2025 e do PLOA2026, a bancada estadual do Rio Grande do Norte não apresentou emendas para a obra em questão⁹⁷

Ainda do ponto de vista econômico-financeiro, a auditoria aponta que a Codevasf apresenta “expressiva defasagem orçamentária e a insuficiência de recursos para atender às demandas institucionais da Companhia, tanto no que se refere às despesas correntes quanto à execução de seus projetos estratégicos”: seu “Plano Anual de Negócios” para 2025 demandaria para a execução de todas as suas iniciativas em andamento um orçamento de R\$ 2,4588 bilhões, enquanto a proposta orçamentária para esse mesmo exercício contempla não mais de R\$ 240 milhões, dos quais apenas R\$ 130,2 milhões em Investimentos (o que evidencia a limitação de recursos para novos projetos e a necessidade de priorização de ações de alto impacto social e continuidade de obras inacabadas). Como aponta o próprio documento da Companhia, “vários projetos não serão realizados ou terão sua execução física prejudicada” (listando vários projetos sob sua responsabilidade que receberam alocação nula ou simbólica na lei orçamentária de 2025); com isso, o início de novos projetos sem sequer recursos para atender adequadamente os

⁹⁷ 2025: Cf. Relatório de Emendas Apresentadas ([https://www.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/loa/emendas-loa_resultado?](https://www.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/loa/emendas-loa_resultado?codPL=149&ano=2025&numMomento=10&ufAutor=RN&autor=7121&agruparPor=nomeAutor&pagina=1&desMomento=Emendas+Apresentadas)

[codPL=149&ano=2025&numMomento=10&ufAutor=RN&autor=7121&agruparPor=nomeAutor&pagina=1&desMomento=Emendas+Apresentadas](https://www.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/loa/emendas-loa_resultado?codPL=149&ano=2025&numMomento=10&ufAutor=RN&autor=7121&agruparPor=nomeAutor&pagina=1&desMomento=Emendas+Apresentadas)) e Ata e Recibo de Entrega de Emendas (https://www.congressonacional.leg.br/documents/137784508/146714215/Rio_Grande_do_Norte.pdf/0ad05a71-3dc9-4b1d-a136-c2458994df48).

2026: Cf. Relatório de Emendas Apresentadas ([https://www.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/loa/emendas-loa_resultado?](https://www.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/loa/emendas-loa_resultado?codPL=168&ano=2026&numMomento=10&ufAutor=RN&autor=7121&agruparPor=nomeAutor&pagina=1&desMomento=Emendas+Apresentadas)

[codPL=168&ano=2026&numMomento=10&ufAutor=RN&autor=7121&agruparPor=nomeAutor&pagina=1&desMomento=Emendas+Apresentadas](https://www.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/loa/emendas-loa_resultado?codPL=168&ano=2026&numMomento=10&ufAutor=RN&autor=7121&agruparPor=nomeAutor&pagina=1&desMomento=Emendas+Apresentadas)) e Ata e Recibo de Entrega de Emendas (https://www.congressonacional.leg.br/documents/150599582/152195359/Docs_BE_RN.pdf/0d03ff24-cb0d-4b2e-11-69c79dfb6adc).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

em andamento afronta diretamente a Lei de Responsabilidade Fiscal⁹⁸. Esta prática, inclusive, vem sendo recorrente na Codevasf: a auditoria aponta que a companhia

vem executando, contratando e pretendendo contratar novos empreendimentos inclusive com alta materialidade como são os casos das Adutoras do Seridó (R\$ 610 milhões; em execução) e do Agreste Potiguar (R\$ 500 milhões), e os Canais do Sertão Baiano (R\$ 119 milhões – 1ª Fase) e do Xingó (R\$ 607 milhões – Lote 1).

Tudo isso reforça o diagnóstico de que “as obras de implantação da Adutora Potiguar tendem a se tornar mais uma das obras que serão paralisadas futuramente, em virtude da insuficiência de recursos orçamentários e financeiros para assegurar o cumprimento do cronograma proposto”. Esta prática (“priorizar novos projetos no orçamento sem antes garantir recursos para concluir os que já estão em andamento”) pode configurar infração à LDO e à LRF, contrariando numerosas decisões anteriores do Tribunal (Acórdãos 1.793/2019, 2.704/2019, 1.079/2019, 83/2020 e 502/2017 – TCU – Plenário)

Não houve recomendação de paralisação naquele momento “tendo em vista a possibilidade de serem acolhidas as justificativas a serem encaminhadas em resposta à oitiva formulada na proposta de encaminhamento”. Porém, aventa a possibilidade de reclassificação como IGP,

vez que a ausência de previsão orçamentária nos instrumentos de planejamento e execução financeira aumenta significativamente o risco de não conclusão da obra, gerando prejuízos financeiros e sociais além de comprometer a legalidade e a regularidade da contratação, infringindo os princípios orçamentários da anualidade, universalidade e equilíbrio e violar o art. 167, § 1º, da Constituição Federal de 1988 e os arts. 15 e 16 da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

⁹⁸ Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

A mesma obrigação é imposta pelo art. 20 da LDO/2025:

Art. 20. Observado o disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Projeto e a Lei Orçamentária de 2025 e os créditos especiais somente incluirão ações ou subtítulos novos se preenchidas as seguintes condições, no âmbito de cada órgão dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União:

I - tiverem sido adequada e suficientemente contemplados:

a) o disposto no art. 4º; e

b) os projetos e os seus subtítulos em andamento;

II - no caso dos projetos, os recursos alocados viabilizarem, no mínimo, a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa, consideradas as contrapartidas de que trata o § 3º do art. 91; e

’ - a ação estiver compatível com a Lei nº 14.802, de 2024, que instituiu o Plano Plurianual 2024-2027.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

A última deliberação localizada no processo em questão até 20/11/2025 foi despacho monocrático do Ministo-Relator em 11/08/2025 autorizando a oitiva da Codevasf (com abertura para manifestação também das empresas integrantes do consórcio contratado) para que

para que, no prazo de quinze dias, se manifeste sobre a realização da Licitação Eletrônica 90047/2024 para contratação da obra da Adutora do Agreste Potiguar, objeto do Contrato 0.0275.00/2024, sem previsão orçamentária no PPA 2024-2027 e na LOA 2025, desconsiderando, inclusive, as reais necessidades diagnosticadas pela Companhia em seu Plano Anual de Negócios 2025, em afronta aos princípios orçamentários da anualidade, universalidade e equilíbrio, ao art. 167, § 1º, da Constituição Federal e aos arts. 15, 16 e 45 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)⁹⁹;

Soma-se aos apontamentos acima realizados a avaliação de que os estudos de viabilidade econômica estão insuficientes para comprovar a escolha da alternativa mais vantajosa, uma vez que não abordam diferentes opções para resolver o problema de abastecimento e escassez hídrica¹⁰⁰, restringindo-se a estudar diferentes soluções de engenharia para a execução da obra de implantação da adutora (não sendo, portanto, sequer estudos de viabilidade econômica, mas apenas mera comparação das diferentes soluções construtivas com os respectivos custos).

Informações do gestor:

Pelas razões expostas na seção seguinte, não foram promovidas oitivas da Codevasf por parte do COI, uma vez que qualquer posição a ser adotada pelo Comitê para fins de exercício do

⁹⁹ <https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=78664425>

¹⁰⁰ A exemplo de “[...] requalificação de uma adutora já existente ou a utilização de poços profundos para aproveitamento de aquíferos com potencial adequado de exploração ou até a construção de sistemas adutores versos.”





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

controle externo legislativo pela CMO dependerá do recebimento de novas manifestações do Tribunal de Contas da União.

Proposta do COI:

A obra em questão coloca ao COI uma série de questões que não podem deixar de ser enfrentadas.

De início, a existência de uma obra desse porte que não estivesse incluída no Plano Plurianual seria motivo inescapável para a determinação de bloqueio, tanto pela gravíssima irregularidade formal quanto pela constatação de que a alocação de recursos (mesmo que decidida por uma parcela do Legislativo na figura de uma bancada estadual) não estaria respaldada pelo planejamento aprovado pela totalidade do Congresso Nacional. Porém, esta circunstância não mais persiste: verifica o Comitê que, posteriormente à realização da auditoria (feita no período compreendido entre 29/10/2024 e 18/02/2025), o PPA foi modificado e o projeto foi nele incluído. A ação 7XZ4 - Construção da Adutora Agreste do Potiguar passou a constar do “Anexo VII A - Investimentos Plurianuais” do PPA 2024-2027¹⁰¹, com dotações para esse período correspondentes respectivamente a R\$ 0,00, R\$ 33.800.000,00, R\$ 196.125.776,64, e R\$ 107.000.000,00, a partir da edição da Portaria GM/MPO nº 214, de 23 de julho de 2025¹⁰². Este último normativo modificou a lista de projetos, nos termos do art. 19 da lei que estabelece o plano plurianual (Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024)¹⁰³. É compreensível a dúvida em

¹⁰¹ https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/arquivos/lei-do-ppa-2024-2027/revisao-ppa-2025/anexo_vii_a_revisado.pdf

¹⁰² <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/mpo-n-214-de-23-de-julho-de-2025-644449319>

¹⁰³ *Art. 19. Fica o Poder Executivo federal autorizado a promover alterações no PPA 2024-2027, por ato próprio, para:*

I - conciliá-lo com as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e pelas leis de crédito adicional e poderá, para tanto:

- a) adequar o valor global do programa;*
- b) adequar vinculações entre ações orçamentárias e programas;*
- c) revisar ou atualizar as metas; e*
- d) revisar ou atualizar os investimentos plurianuais de que tratam os Anexos VII-A, VII-B e VIII; e*

II - incluir, excluir ou alterar:

- a) unidade responsável por programa e objetivos específicos;*
 - b) indicadores e respectivas metas, em razão de impossibilidade de apuração; ou a necessidade de aprimoramento da mensuração de objetivos específicos;*
 - c) programas de gestão, com vistas à melhoria da transparência, da eficiência e da qualidade das despesas a eles vinculadas;*
 - d) valor dos recursos não orçamentários;*
 - e) valor global do programa, em razão de alteração de fontes de financiamento com recursos não orçamentários;*
 - f) agendas transversais; e*
- investimentos plurianuais.*





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

relação ao mérito da própria modificação do PPA em função da alocação feita no orçamento de 2024: afinal, é o PPA que deve guiar a inclusão de projetos nas leis orçamentárias anuais, e não o contrário. No entanto, por mais que essa inversão de lógica contrarie os princípios de planejamento, não persiste neste momento o impedimento crucial da negativa de acolhimento do investimento pelo PPA (dado que este foi modificado segundo o procedimento previsto na lei respectiva).

Persistem, no entanto, questões que não podem ser descartadas para exame pelo COI e pela CMO. No aspecto estritamente jurídico, ainda que se considere, por hipótese, que o marco temporal início do projeto tenha sido a assinatura do contrato, e não a abertura da licitação, essa assinatura ocorreu em abril de 2025 e a modificação do PPA somente se deu em julho do mesmo ano. Assim, resta pendente o tratamento a ser dado à constatação de que, a um primeiro exame, a Codevasf iniciou projeto em frontal descumprimento do art. 167, § 1º, da Constituição Federal, sendo a retificação desse descumprimento feita a posteriori, quando o projeto já se tinha iniciado. Qual a exata ponderação da gravidade de um fato como este, caso tenha efetivamente ocorrido? Trata-se de avaliação que, embora cabendo à CMO para fins de avaliar a ocorrência de “graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal”, que justificassem bloqueio da obra nos termos da seção correspondente da lei de diretrizes orçamentárias, não prescinde de sedimentação doutrinária e jurisprudencial que, de momento, ainda não se vislumbra. Diferente, reiterar-se, seria o caso de persistir a omissão do investimento no rol daqueles consagrados no plano plurianual: aqui se verifica uma espécie de “convalidação” posterior do projeto iniciado sem inserção no mencionado plano. Para abordar a





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

gravidade formal e material da ocorrência, e confrontá-la com as consequências de eventual paralisação (também listadas na lei de diretrizes orçamentárias), faz-se mister aguardar pronunciamento de mérito do TCU, que orientará o COI e a CMO na deliberação posterior. Esta cautela, é preciso dizer, não implicará no risco reverso de continuidade de prejuízos enquanto se consolida a decisão de mérito, dado o pequeno volume orçamentário, suficiente apenas para mobilizar a elaboração de projeto da obra (cumulado com o fato de que não existem, nem no PLOA 2026 nem nas emendas correspondentes, recursos previstos para a ação em 2026). Portanto, a proposta do COI neste momento deve ser tão somente de solicitar ao TCU o encaminhamento da deliberação – cautelar ou de mérito - sobre a fiscalização da obra, com particular ênfase na emissão de posicionamento conclusivo sobre a gravidade jurídica e as consequências do início de projeto pela Codevasf sem que o mesmo constasse da lei do plano plurianual, em ofensa ao art. 167, § 1º, da Constituição Federal, sendo a retificação desse descumprimento feita apenas a posteriori, quando o projeto já se tinha iniciado (caso tal ocorrência fática tenha-se confirmado nos autos).

Quanto ao questionamento da cobertura orçamentária em 2025, levando a um eventual descumprimento do art. 167, inc. I, da Constituição, entende o Comitê que neste primeiro exame não subsiste dúvida do ponto de vista formal: ao tratar-se da execução de restos a pagar, em tese o processo de autorização da despesa ter-se-ia materializado no exercício anterior (2024), e – também em tese – permitiria a continuidade da execução da obrigação pelo contratado em 2025. A constatação, no PPA atualizado, de estimativa nula de valores em 2025 para o investimento, tampouco é em si mesma condição de vedação: existindo um projeto no rol do anexo de investimentos plurianuais do PPA, os valores nele listados são referenciais, não sendo vinculantes para a alocação ou não de recursos, por expressa disposição do art. 10 da lei do plano plurianual¹⁰⁴.

No entanto, a circunstância de terem sido utilizados empenhos em restos a pagar coloca outro interrogante que, de momento, requer mais averiguações: os empenhos são relativos a dotações da LOA20204, emitidos em 24/12/2024 (2024NE440278) e 26/12/2024 (2024NE

¹⁰⁴ Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, que “*Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027.*”

Art. 10. O valor global dos programas é indicativo, sendo considerado no planejamento da programação e na execução da despesa, e não constitui limite para a elaboração e a execução dos orçamentos e dos seus créditos adicionais, respeitados os limites individualizados para despesas primárias previstos na lei complementar de que trata o art. 6º da Emenda à Constituição nº 126, de 2022.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

440299), em ambos constando como beneficiária uma das empresas mencionadas no consórcio (09.296.159/0001-70 OCC PARTICIPACOES E CONSTRUCOES LTDA). No entanto, a licitação relativa à obra (a cujo atendimento os empenhos estão destinados) somente teve o seu resultado divulgado no Diário Oficial da União de 26/02/2025 (Edição 40, Seção: 3, página 89). Tampouco consta qualquer registro de ato de adjudicação, ainda que não publicado no DOU, na página de licitações da Codevasf¹⁰⁵. As informações trazidas até o momento, portanto, colocam um empenho indicando em 2024 como beneficiário uma empresa que não havia sido ainda sequer julgada vencedora da licitação, o que – ao que as informações públicas indicam – só veio a ocorrer em 2025. Ora, o art. 61 da Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964, determina que “[p]ara cada empenho será extraído um documento denominado “nota de empenho” que indicará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria”. Ora, se sequer a licitação não foi concluída antes do fim do exercício de 2024, não haveria como indicar qualquer dos licitantes como beneficiário na data do empenho (24 e 26/12/2024), nem como inscrevê-lo em restos a pagar, em 31/12/2024, em favor de qualquer credor – pois até esse momento não havia credor – real ou potencial. Também se coloca em questão o princípio da anualidade (art. 2º da mesma Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964), dado que a autorização orçamentária fora concedida em 2024 para a assunção de obrigações naquele exercício¹⁰⁶, e não haveria como obrigar-se ante um credor que não tivesse adquirido a condição de licitante vencedor em caráter definitivo.

Também aqui trata-se de potencial indício de irregularidade grave, mas que ainda exige cabal esclarecimento das circunstâncias detalhadas da escrituração contábil¹⁰⁷, e que alcança o empreendimento em estágio muito inicial de sua execução (iniciada a elaboração do projeto executivo), o que permite ao Comitê aguardar a evolução do trabalho de fiscalização para colher elementos mais sólidos em suas etapas posteriores. Assim, de forma similar ao preconizado no ponto anterior, a proposta do COI neste momento deve ser tão somente de solicitar ao TCU o

¹⁰⁵ <https://editais2024.codevasf.gov.br/licitacoes/sede-brasilia-df/licitacoes-lei-13-303-2016/editais-publicados-em-2024/edital-no-90047-2024-elaboracao-de-projeto-executivo-e-execucao-das-obras-e-servicos-de-engenharia-para-a-implementacao-da-adutora-do-agreste-potiguar-no-estado-do-rio-grande-do-norte-rn/>

¹⁰⁶ Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. (grifos nossos)

¹⁰⁷ Pode ser que tenham ocorrido, entre a data da abertura da licitação (05/12/2024) e a data do primeiro empenho (24 /12/2024), todos os procedimentos que legalmente permitissem afirmar que a licitação tinha sido formalmente concluída, habilitando de forma definitiva o licitante vencedor à celebração do contrato, e que tais procedimentos enas não estejam refletidos nos portais de transparência da Codevasf.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

encaminhamento da deliberação – cautelar ou de mérito - sobre a fiscalização da obra, com particular ênfase na emissão de posicionamento conclusivo sobre a gravidade jurídica e as consequências da emissão pela Codevasf de empenhos em 2024 tendo por beneficiário a licitante vencedora da licitação nº 90047/2024 quando o resultado da mesma foi publicado tão somente em 26/02/2025, em ofensa aos arts. 2º e 61 da Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964 (caso tal ocorrência fática tenha-se confirmado nos autos).

Por fim, existe a questão da sustentabilidade econômico-financeira do projeto e sua inserção na política pública pertinente. Com efeito, a menção a uma persistente condição de subfinanciamento da Codevasf para a condução de projetos a seu cargo, ao tempo em que a empresa persiste em manter em carteira (e seguir iniciando) novos empreendimentos, aponta para o nascedouro de mais uma coleção de obras inacabadas ou paralisadas, tema reiteradamente perseguido por este Comitê. Repetir-se-ia aqui, no âmbito de uma empresa pública destinada fundamentalmente à gestão de obras e empreendimentos físicos, o problema central denunciado na seção 1.8 do corpo deste relatório: a descontinuidade da destinação de recursos até a conclusão das obras, inclusive com a abertura de novas frentes de obra drenando recursos de empreendimentos em andamento, em ofensa ao art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A alegação de que o financiamento viria de emendas parlamentares é no mínimo frágil: nem as emendas que supostamente estariam normativamente vinculadas à obra, por força do art. 166, § 20, da Constituição, têm o valor necessário à cobertura do empreendimento, nem sequer vêm sendo apresentadas nos últimos dois exercícios (pelo que a alegação é não tem veracidade no mundo dos fatos). Aponta a auditoria não se tratar de um único caso, mas de prática recorrente da empresa, prática esta que pode refletir-se na obra em questão e, eventualmente, em muitas outras que podem ser objeto de intervenção pela CMO. Ademais, em se tratando de uma programação decorrente de emendas parlamentares, a “não comprovação da suficiência dos recursos orçamentários e financeiros para conclusão do empreendimento ou de etapa útil com





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade” é impedimento técnico à execução, nos termos do art. 10, inc. VI, da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024.

Ao risco de interrupção por falta de planejamento financeiro, acrescenta-se o indício de falta de planejamento finalístico ou de efetividade da política pública: a construção de uma adutora com uma configuração predeterminada foi tomada, ao que parece de forma arbitrária, como solução para o problema hídrico local, inexistindo qualquer avaliação das soluções alternativas para o problema. De confirmar-se a ocorrência, além da violação ao princípio geral da eficiência presente no art. 37, caput, da Constituição, por inexistir qualquer associação objetiva entre o problema público a ser resolvido e o instrumento de intervenção, ocorre ainda a clara possibilidade de que a construção da adutora em questão não se coadune com a política pública vigente para a gestão de recursos hídricos, o que é impedimento expresso para a execução de programações de emendas parlamentares (art. 10, incs. VII e XXII, da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024¹⁰⁸).

Tais indícios ainda requerem aprofundamento fático e jurídico por parte da fiscalização do TCU, em particular com a apreciação dos argumentos da Codevasf, o que não consta da documentação recebida. De momento, o estágio inicial do empreendimento, com pequeno comprometimento financeiro e limitadas à elaboração de projeto executivo, e a ausência de dotações orçamentárias que permitam a execução das etapas posteriores de maior valor, fazem com que esta manifestação do TCU possa ser aguardada pelo COI para um posicionamento definitivo. Cabe ressaltar, por fim, que os questionamentos devem ser feitos realmente ao órgão executivo, como o foram no âmbito da auditoria, não cabendo alegação de que a condição de constar de emenda parlamentar exoneraria a despesa de qualquer das obrigações legais acima colacionadas: conforme já decidiu a Suprema Corte do país, “é dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares”, o que inclui a “eficiência, conforme planejamento e demonstração objetiva, implicando um poder-

¹⁰⁸ Art. 10 São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica para execução de emendas parlamentares, exclusivamente: [...]

VII - incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação; [...]

XXII - não observância da legislação aplicável ou incompatibilidade das despesas com a política pública setorial e m os critérios técnicos que a consubstanciam;





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

dever da autoridade administrativa acerca da análise de mérito”¹⁰⁹. Por conseguinte, independentemente da origem do crédito orçamentário, é sobre a autoridade executora que deve recair a responsabilização pela observância das leis e princípios na sua execução, inclusive porque expressamente dotada dos poderes para fazê-los cumprir.

Aqui, também, impõe-se ao COI neste momento a posição de solicitar ao TCU o encaminhamento da deliberação – cautelar ou de mérito - sobre a fiscalização da obra, com particular ênfase (caso tais ocorrências fáticas tenham-se confirmado nos autos) na emissão de posicionamento conclusivo sobre a gravidade jurídica e as consequências:

I - do início do empreendimento sem que exista qualquer comprovação, ou mesmo perspectiva plausível, da disponibilidade de recursos para a sua conclusão, contrariando o art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e o art. 10, inc. VI, da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024; e

II - do início do empreendimento sem que existam estudos de viabilidade econômica ou comprovação da compatibilidade da obra com a política pública vigente para a gestão de recursos hídricos, contrariando o princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput, da Constituição) e o art. 10, incs. VII e XXII da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024.

Portanto, o estágio atual da execução do empreendimento permite, e o caráter preliminar das avaliações trazidas nos relatórios recomendam, que o COI não adote de imediato a medida - severa e de graves consequências - do bloqueio orçamentário, reservando a consideração de tal providência para um momento posterior em que, ainda em estágio preliminar da obra, tenham sido preenchidas lacunas importantes que ainda persistem na caracterização do contexto fático e na sua tipificação jurídica por meio do avanço processual da fiscalização do TCU, para a qual o próprio relatório a ser aprovado pela CMO estabelece os parâmetros de urgência e abrangência demandados para subsidiar a ação do controle externo legislativo.

¹⁰⁹ ADI 7697, Ref. MC, decisão de 16/08/2024, itens 2 e 3 – c, respectivamente. Destaque-se a publicação dessas deliberações judiciais é anterior a qualquer dos atos executivos aqui considerados, não cabendo a alegação de seu desconhecimento ou qualquer argumento relativo a anterioridade.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

ANEXO 2 – Proposta de Atualização do Anexo VI do PLOA 2026



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD256431478900>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Junio Amaral





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2025

Dados para a emissão automática do relatório com o conteúdo do Anexo VI da LOA 2026

UF	RJ
Órgão/Entidade:	39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT
Obra / Serviço	Obras de construção da BR-040/RJ
Programa de Trabalho	26.846.2126.0007.0030/2014
Subtítulo	Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG na Região Sudeste
Programa de Trabalho	26.846.2126.0007.0030/2015
Subtítulo	Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz de Fora/MG Na Região Sudeste
Programa de Trabalho	26.782.2087.15PB.0030/2017
Subtítulo	Participação da União na construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ – CONCER - Na Região Sudeste
Programa de Trabalho	26.782.2087.15PB.0030/2019
Subtítulo	Participação da União na Construção da Nova Subida da Serra de Petrópolis da BR 040/RJ - Concer - Na Região Sudeste
Objeto	Termo Aditivo 12/2014, de 30.12.2014, ao Contrato PG-138/95-00 de 31/10/1995, Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora- Rio, bem como quaisquer reivindicações financeiras baseadas em seu conteúdo, inclusive em encontro de contas ou apuração de haveres e deveres do respectivo contrato de concessão, e sem qualquer incidência ou reflexo no contrato de concessão atualmente vigente (celebrado em 30/11/2025 com outra concessionária).
Descrição do Objeto	Obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis, bem como quaisquer reivindicações financeiras baseadas em seu conteúdo, inclusive em encontro de contas ou apuração de haveres e deveres do respectivo contrato de concessão, e sem qualquer incidência ou reflexo no contrato de concessão atualmente vigente (celebrado em 30/11/2025 com outra concessionária).
Valor	R\$ 291.244.036,80
Data-base	01/04/1995
Indício de irregularidade	Sobrepço no orçamento da obra. Sobrepço no Fluxo de Caixa Marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo do IRPJ e CSSL.

