

Aviso nº 105 - GP/TCU

Brasília, 19 de fevereiro de 2026.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 274/2026 proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 4/2/2026, ao apreciar o processo TC-024.271/2024-1, da relatoria do Ministro Antonio Anastasia.

O mencionado processo trata de auditoria realizada na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), no âmbito do Plano de Fiscalização de Obras de 2025 (Fiscobras 2025), com o objetivo de avaliar a conformidade da contratação das obras de implantação da Adutora do Agreste Potiguar no Estado do Rio Grande do Norte.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

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

ACÓRDÃO Nº 274/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.271/2024-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (00.399.857/0001-26); Congresso Nacional (vinculador); KL Serviços de Engenharia S.A (06.022.644/0001-67); OAS Engenharia e Construção S.A. (18.738.697/0001-68); OCC Construções e Participações S/A (09.296.159/0001-70).
 - 3.2. Responsável: Marcelo Andrade Moreira Pinto (008.261.025-81).
4. Órgão/Entidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: Alexandre Haguenauer (173383/OAB-RJ), representando OCC Construções e Participações S/A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), no âmbito do Plano de Fiscalização de Obras de 2025 (Fiscobras 2025), com o objetivo de avaliar a conformidade da contratação das obras de implantação da Adutora do Agreste Potiguar no Estado do Rio Grande do Norte,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. com fulcro no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) de que:

9.1.1. para que a execução contratual seja considerada hígida, é necessário haver regular previsão orçamentária para execução do empreendimento, a cada exercício financeiro, em conformidade com o art. 167, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, que condicionam a realização de despesas e a assunção de obrigações à prévia autorização legislativa;

9.1.2. em razão do caráter discricionário e da variabilidade interanual das emendas parlamentares, sua utilização não oferece previsibilidade suficiente para o custeio de obras de grande porte e longa duração, devendo a programação orçamentária fundamentar-se, prioritariamente, em dotações regulares do orçamento fiscal da União, em conformidade com os arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que tratam das exigências para despesas de duração continuada;

9.1.3. a inclusão de empreendimentos na carteira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), embora constitua diretriz política relevante, não substitui a exigência constitucional de prévia aprovação dos recursos públicos pelo Congresso Nacional por meio das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), nos termos dos arts. 165, §§1º e 4º, e 167 da Constituição Federal de 1988, sendo o PAC instrumento de priorização de investimentos que deve ser materializado nos instrumentos formais de planejamento orçamentário;

9.1.4 a falta de clareza e uniformidade nas cláusulas editalícias relativas aos critérios de qualificação econômico-financeira contraria o art. 31, caput, da Lei 13.303/2016, devendo os editais de licitação estabelecer requisitos objetivos, inequívocos e proporcionais ao objeto licitado, de modo a minimizar riscos jurídicos e assegurar a competitividade do certame; e

9.1.5. as inconsistências na planilha orçamentária referencial da obra, ainda que identificadas na fase de projeto básico, devem ser corrigidas previamente ao início da execução

contratual, a fim de evitar desequilíbrios econômico-financeiros decorrentes de futuros aditivos ou superfaturamentos decorrentes de medições de itens com sobrepreço durante a execução, em observância ao art. 31, caput, da Lei 13.303/2016;

9.2. recomendar à Codevasf, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que revise e amplie os estudos de viabilidade econômica para empreendimentos de infraestrutura hídrica de grande porte, de modo a incorporar a avaliação de alternativas estratégicas diversas para solução do problema, além de realizar análises detalhadas do valor público gerado, dos riscos e benefícios, para garantir a sustentabilidade financeira de longo prazo, promovendo decisões mais embasadas e alinhadas às diretrizes voltadas para o aprimoramento da qualidade dos projetos de infraestrutura no país, a exemplo do teor da publicação “Estruturação de propostas de investimento em infraestrutura: modelo de cinco dimensões - adaptação do *five case model* para o contexto brasileiro” e do documento intitulado “Manual de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício para Projetos de Infraestrutura Hídrica”; bem como o atendimento aos princípios de eficácia, equidade e sustentabilidade, em observância aos arts. 37 e 165, § 15, da Constituição Federal de 1988, e aos arts. 31 e 42, VIII, da Lei 13.303/2016;

9.3. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), com fulcro nos arts. 241 e 242 do Regimento Interno do TCU, a acompanhar as providências adotadas pela Codevasf para execução da Adutora do Agreste Potiguar, em especial o atendimento aos comandos exarados nos itens 9.1 e subitens deste Acórdão;

9.4. informar o Congresso Nacional, por meio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e de seu Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves (COI), acerca do teor deste acórdão, acompanhado do relatório e voto, em atendimento à solicitação formulada no Relatório 2/COI/CMO, de 2025; e

9.5. informar a Codevasf e o consórcio Agreste Potiguar sobre o presente acórdão, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 3/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/2/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0274-03/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 024.271/2024-1

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf)

Responsável: Marcelo Andrade Moreira Pinto (008.261.025-81).

Interessados: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (00.399.857/0001-26); Congresso Nacional (vinculador); KL Serviços de Engenharia S.A (06.022.644/0001-67); OAS Engenharia e Construção S.A. (18.738.697/0001-68); OCC Construções e Participações S.A (09.296.159/0001-70).

Representação legal: Alexandre Haguenauer (173383/OAB-RJ), representando OCC Construções e Participações S.A.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2025. CODEVASF. CONSÓRCIO AGRESTE POTIGUAR. OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DA ADUTORA DO AGRESTE POTIGUAR/RN. ACHADOS. IRREGULARIDADES. IMPROPRIEDADES. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DA OBRA. ESTUDOS DE VIABILIDADE ECONÔMICA INSUFICIENTES. OITIVA. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.

Trata-se de auditoria realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) para verificar a licitação e o planejamento da obra de implantação da Adutora do Agreste Potiguar/RN pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), no âmbito do Plano de Fiscalização de Obras (Fiscobras/2025).

2. Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução reproduzida a seguir, elaborada pela AudUrbana (peça 58), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência de seu corpo diretivo (peças 59-60).

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria objetivando verificar a licitação e o planejamento da obra de implantação da Adutora do Agreste Potiguar, no Rio Grande do Norte, pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf, visando: (i) avaliar a conformidade da licitação relativa às obras da Adutora do Agreste Potiguar com a Lei 13.303/2016 (Edital 90047/2024); ii) avaliar os preços licitados em comparação com os sistemas de custos referenciais disponíveis; iii) avaliar o nível de maturidade do empreendimento, com base no Indicador de Percepção de Maturidade de Projeto – iPMP.

HISTÓRICO

2. *Esta auditoria, realizada no âmbito do Fiscobras 2025 teve por objetivo avaliar a licitação e o planejamento da Adutora do Agreste Potiguar, executada pela Codevasf.*

3. *Foram identificadas irregularidades relevantes, entre elas a ausência de previsão orçamentária da obra no PPA 2024–2027 e na LOA 2025, em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 15, 16 e 45) e os princípios da anualidade, universalidade e equilíbrio orçamentário, o que representa risco de paralisação da execução e prejuízos ao erário, considerando o valor estimado em R\$ 450 milhões.*

4. *Verificou-se também a não priorização de projetos em andamento, com alocação de recursos para novas iniciativas, em afronta ao art. 45 da LRF, ao art. 20 da LDO 2025 (Lei 15.080/2024) e a diversos Acórdãos do TCU (1.793/2019, 2.704/2019, 1.079/2019, 83/2020 e 502/2017, todos do Plenário).*
5. *Outros achados incluíram estudos de viabilidade econômica insuficientes, ambiguidade nos critérios de qualificação econômico-financeira do edital e inconsistências na planilha orçamentária, com risco de sobrepreço e desequilíbrio contratual.*
6. *Diante da gravidade da irregularidade orçamentária e do seu potencial de comprometer a legalidade da contratação, foi proposta a realização de oitiva da Codevasf e do Consórcio Agreste Potiguar, de modo a oportunizar manifestação formal sobre o indício de irregularidade.*
7. *As demais falhas — relativas à viabilidade, critérios editalícios e inconsistências orçamentárias —, por apresentarem impacto reduzido e caráter preventivo, foram consideradas adequadamente tratadas por meio de ciência à Codevasf, conforme previsto nos arts. 8º e 9º da Resolução-TCU 315/2020, medida suficiente para corrigir e evitar a reincidência dessas falhas em futuras contratações.*
8. *Dessa forma, preliminarmente, foram realizadas a oitiva atinente aos indícios de irregularidade relativa à ausência de previsão orçamentária da obra no PPA 2024–2027 e na LOA 2025, diante das limitações financeiras já reconhecidas pela própria entidade (item III.1); nos seguintes termos:*

186.1 determinar, com fundamento no art. 250, V, do RITCU, as oitivas da Codevasf e do consórcio Agreste Potiguar, 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 (peças 18 e 21) para manifestarem-se, no prazo de quinze dias, 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 considerando as reais necessidades atualmente diagnosticadas inclusive pelo Plano Anual de Negócios 2025 da Companhia, em afronta aos princípios orçamentários da anualidade, universalidade e equilíbrio e ao art. 167, § 1º, da Constituição Federal de 1988 e aos arts. 15, 16 e 45 da Lei Complementar 101/2000 (LRF); alertando que eventual decisão do Tribunal possa vir no sentido de desconstituir ato e/ou processo administrativo da licitação das obras da Adutora do Agreste Potiguar (item III.1);

186.2 nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de orientar à Seproc que faça constar, expressamente, no ofício de notificação da oitiva da Codevasf que, à luz do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e do art. 20 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), por meio da oitiva proposta também será oportunizada à referida unidade jurisdicionada a apresentação dos comentários quanto às consequências práticas decorrentes de eventuais deliberações no sentido de:

- determinar à Codevasf que se abstenham de executar qualquer ato administrativo referente à iniciar os serviços execução da obras da Adutora do Agreste Potiguar objeto do Contrato 0.0275.00/2024, emissão de ordem de serviço, até que seja regularizada a situação observada no item III.1 desse relatório, considerando as reais necessidades atualmente diagnosticadas inclusive pelo Plano Anual de Negócios 2025 da Companhia, em observância aos princípios orçamentários da anualidade, universalidade e equilíbrio e*

ao art. 167, § 1º, da Constituição Federal de 1988 e aos arts. 15, 16 e 45 da Lei Complementar 101/2000 (LRF); e

- recomendar à Codevasf, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que revise e amplie os estudos de viabilidade econômica para empreendimentos de infraestrutura hídrica de grande porte, de modo a incorporar a avaliação de alternativas estratégicas diversas para solução do problema, além de realizar análises detalhadas de valor público gerado, riscos e benefícios para garantir a sustentabilidade financeira de longo prazo, promovendo decisões mais informadas e alinhadas as diretrizes da publicação “Estruturação de propostas de investimento em infraestrutura: modelo de cinco dimensões - adaptação do the five case model para o contexto brasileiro” (ISBN: 978-65-00-50136-0); e aos princípios de eficácia, equidade e sustentabilidade em observância aos arts. 37 e 165, § 15, da Constituição Federal de 1988, e aos arts. 31 e 42, VIII, da Lei 13.303/2016.

9. As propostas foram acolhidas, bem como foram encaminhados ofícios e cujas respostas recepcionadas são descritas abaixo e analisadas a seguir.

Natureza	Comunicação	Data de expedição	Peça	Destinatário	Data da ciência	Peça da ciência	Peça da Resposta
Oitiva	Ofício 32858/2025-Secomp-4	12/8/2025	36	Codevasf	12/8/2025	37	43, 44, 45, 46, 47
Oitiva	Ofício 32859/2025-Secomp-4	13/8/2025	39	KL Servicos de Engenharia S.A	05/9/2025	49, 50	49, 50
Oitiva	Ofício 32860/2025-Secomp-4	13/8/2025	38	Oas Engenharia e Construção S.A.	05/9/2025	49, 50	49, 50
Oitiva	Ofício 32861/2025-Secomp-4	13/8/2025	40	Occ Construcoes e Participacoes S/A	05/9/2025	49, 50	49, 50

10. Importante registrar que, por meio da oitiva, em atenção ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e ao art. 20 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lindb), que dispõe sobre a construção participativa das deliberações do Tribunal de Contas da União, foi oportunizada também à Codevasf a apresentação de comentários quanto às consequências práticas decorrentes de eventuais deliberações, como eventual determinação desta Corte para que se abstenha de executar qualquer ato administrativo relativo ao início dos serviços de execução das obras da Adutora do Agreste Potiguar, objeto do Contrato 0.0275.00/2024, incluindo a emissão de ordem de serviço, até que seja regularizada a situação observada no item III.1 do relatório de auditoria.

11. Dessa forma, passa-se a analisar as manifestações apresentadas pelos gestores e pela empresa contratada.

EXAME TÉCNICO

Análise das oitivas

Irregularidade: 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 considerando as reais necessidades atualmente diagnosticadas inclusive pelo Plano Anual de Negócios 2025 da Companhia, em afronta aos princípios orçamentários da anualidade, universalidade e equilíbrio e ao art. 167, § 1º, da Constituição Federal de 1988 e aos arts. 15, 16 e 45 da Lei Complementar 101/2000 (LRF); alertando que eventual decisão do Tribunal possa vir no sentido de desconstituir ato e/ou processo administrativo da licitação das obras da Adutora do Agreste Potiguar (item III.1).

Manifestação dos gestores

12. Em resposta ao Ofício 32858/2025-Secomp-4 (peça 36), inicialmente, a Codevasf encaminhou o espelho Siop e documentação complementar, peças 44-47, a fim de demonstrar que o empreendimento se encontra incluído no PPA 2024-2027 e, ainda, na carteira do Novo PAC, com monitoramento da Casa Civil da Presidência, alegando ser possível o remanejamento orçamentário pelo Comitê Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento – GEPAC (peça 43, p. 1).

13. Acrescenta que, no exercício 2024, foram empenhados R\$ 33,8 milhões, e que para o exercício 2026 foram inseridos na proposta de PLOA recursos orçamentários no montante de R\$ 196,1 milhões, totalizando R\$ 229,9 milhões, necessários para manter a execução por cerca de 40 meses de obra, conforme Nota Informativa à peça 44, bem como que a ação orçamentária se encontra em fase de suplementação de R\$ 2,5 milhões, conforme o Pedido Siop 513776, totalizando R\$ 36,3 milhões já disponíveis (peça 43, p. 1), concluindo que, resta demonstrado o respaldo orçamentário suficiente para a continuidade da obra (peça 43, p. 1).

14. Por meio da Nota Informativa, ressalta que a obra foi incluída na carteira de investimentos do Novo PAC, sob gestão da Casa Civil da Presidência da República, com execução físico-financeira acompanhada pela Secretaria do GPAC, que pode realizar remanejamentos orçamentários conforme o andamento do contrato, a exemplo do ocorrido com a Adutora do Seridó, cujo valor previsto em 2024 foi ampliado de R\$ 44,6 milhões para R\$ 119,1 milhões, assegurando a continuidade da execução.

15. Nesse viés, a Codevasf argumenta que há previsão orçamentária suficiente para execução do empreendimento.

16. Por fim, quanto ao Contrato 0.0275.00/2024, celebrado entre a Codevasf e o Consórcio Agreste Potiguar, objetivando a 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, no valor de R\$ 448.460.499,90 (peça 25), afirma que o contrato encontra-se em fase de elaboração das peças técnicas preliminares, com entrega de produtos prevista para setembro de 2025 e previsão de conclusão dos estudos e projeto executivo em fevereiro de 2026, após o que serão iniciadas as obras com previsão de conclusão em julho de 2030 (peça 43, p. 1).

17. Em resposta aos Ofícios 32859-32861/2025-Secomp-4 (peça 38-40), o Consórcio Agreste Potiguar, inicialmente, descreve informações sobre o contrato em tela e seu regime de contratação, afirmando que não houve início imediato de serviços de engenharia, o qual estaria na fase de desenvolvimento do projeto executivo, que precede a execução das etapas físicas. Segundo o consórcio, essa característica afastaria a alegação de risco de execução irregular sem adequada programação, pois a própria sistemática legal prevê que após a conclusão do projeto executivo haverá o ajuste do cronograma, quantitativos e planilhas atualizadas. (peça 49, p. 1).

Análise

18. Consta-se que a contratação da obra da Adutora do Agreste Potiguar foi incluída na previsão orçamentária no Plano Plurianual 2024-2027 (PPA 2024-2027), conforme peça 55, descrita a seguir:

PROGRAMA: 2321 - Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para sempre				
Investimento Plurianual: Implantação da Adutora do Agreste Potiguar, no Estado do Rio Grande do Norte				
Ação Orçamentária: 7XZ4 - Construção da Adutora Agreste do Potiguar				
Localizador: No estado do RN				
Custo Total: R\$ 453.690.390,56		Início: 1/6/2025		Término:
Valor Anual Previsto (R\$)	2024	2025	2026	2027
	R\$ 0,00	R\$ 33.800.000,00	R\$ 196.125.776,64	R\$ 107.000.000,00

Total do PPA 2024-2027	R\$ 336.925.776,64
-------------------------------	--------------------

19. Durante a análise documental realizada na auditoria, verificou-se a emissão do Atestado de Disponibilidade Orçamentária (peça 24), por parte da Codevasf. Segundo o documento, o custeio da obra no exercício de 2025 seria viabilizado por meio do saldo inscrito em restos a pagar, no valor de R\$ 33.826.646,80, conforme as notas de empenho 2024NE440278 e 2024NE440299.

20. O Atestado de Disponibilidade Orçamentária (peça 24) ressalta a necessidade de aportes financeiros para os exercícios de 2026 a 2028 para a execução da obra da Adução do Agreste Potiguar, conforme o cronograma a seguir:

	2025	2026	2027	2028	Total
2024NE440278/2024NE440299	R\$ 33.826.646,80				R\$ 33.826.646,80
18.544.2321.7XZ4.0024 Construção da Adução Agreste do Potiguar - No Estado do Rio Grande do Norte, RP 7, Emenda de Bancada nº 71210002, GND 4- Investimentos		R\$ 154.079.239,86	R\$ 107.426.374,59	R\$ 153.128.238,65	R\$ 414.633.853,10
Total					R\$ 448.460.499,90

21. Consta também que fora solicitada suplementação orçamentária de R\$ 2,5 milhões, conforme o Pedido Siop 513776, totalizando uma disponibilidade de R\$ 36,3 milhões (peça 43, p. 1).

22. Não obstante, deve-se ponderar que existe ainda uma inconsistência entre os instrumentos apresentados quanto ao prazo de execução do empreendimento. Enquanto a manifestação da Codevasf (peça 43, p. 1) indica conclusão em julho de 2030, o Atestado de Disponibilidade Orçamentária (peça 24) prevê recursos apenas até 2028, não contemplando os exercícios de 2029 e 2030.

23. Ademais, a Codevasf informou que, para o exercício 2026, haviam sido inseridos na proposta de PLOA recursos orçamentários no montante de R\$ 196,1 milhões, conforme PPA (2024-2027), no entanto, em consulta a PLOA 2026, o valor inserido para Construção da Adução Agreste Potiguar no estado do Rio Grande do Norte (7XZ4) foi de apenas R\$ 55 milhões, conforme peça 56, gerando a necessidade de suplementação orçamentária de R\$ 141.125.776,64. Tal discrepância demonstra a inexistência de respaldo orçamentário suficiente na LOA 2026 para assegurar a execução no ritmo previsto contratualmente.

24. Quanto ao exercício de 2028, a Codevasf não indicou como se daria o custeio da obra, no entanto, a indicação inicial foi que esses recursos viriam por meio de emendas parlamentares provenientes da bancada estadual, conforme Atestado de Disponibilidade Orçamentária (peça 24).

25. Contudo, ainda que se alegue que a obrigatoriedade de continuidade das emendas de bancada garantiria a execução regular da obra, antecipa-se que esse raciocínio não merece prosperar.

26. Dados do painel de emendas parlamentares disponibilizado no Portal Tesouro Transparente (<https://www.tesourotransparente.gov.br/>), 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.

27. Diante desse cenário, para que o empreendimento fosse executado com recursos próximos aos valores necessários, a bancada teria que desistir de atender outras áreas fundamentais, como saúde, educação e segurança, comprometendo a oferta de serviços essenciais à população.

28. Além do mais, em 2024, o valor efetivamente disponibilizado pela bancada potiguar para o empreendimento foi de aproximadamente R\$ 33,8 milhões (peça 23). Esses dados evidenciam a inviabilidade de se assegurar a continuidade da obra exclusivamente com recursos oriundos de emendas parlamentares.

29. Configura-se, portanto, irregularidade jurídica de natureza temporal e orçamentária. A Codevasf celebrou, em 2024, contrato no valor de R\$ 448,5 milhões para obra com execução prevista até 2030, quando: (i) o PPA vigente (2024-2027) contempla recursos de apenas R\$ 336,9 milhões, correspondentes ao período 2024-2027; (ii) a LOA 2026 prevê apenas R\$ 55 milhões dos R\$ 154,1 milhões necessários para aquele exercício; (iii) os exercícios de 2028, 2029 e 2030, a Codevasf não indicou como se daria o custeio da obra, no entanto, a indicação inicial foi que esses recursos viriam por meio de emendas parlamentares provenientes da bancada estadual, conforme Atestado de Disponibilidade Orçamentária, representando desamparo orçamentário de aproximadamente R\$ 111,5 milhões (25% do valor total da obra); e (iv) a fonte de custeio indicada para 2028 (emendas parlamentares) não possui historicamente capacidade de assegurar os recursos demandados.

30. Tal situação configura violação ao princípio da continuidade do planejamento orçamentário plurianual, consagrado no art. 165, §§1º e 4º da CF/88, que exigem consonância e compatibilização obrigatória entre o PPA e os demais instrumentos orçamentários da Constituição Federal.

31. Por fim, concluindo a análise, outro critério infringido é o art. 45 da LRF, o qual determina que a lei orçamentária e os créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento. Isso porque a disponibilização de orçamento federal para a Adutora do Agreste Potiguar ocorreu sem que sejam assegurados recursos para os empreendimentos já iniciados.

32. O Plano Anual de Negócios 2025 da Codevasf (peça 27) confirma esse cenário de insuficiência. O documento explicita significativa divergência entre as necessidades reais de recursos da organização com os valores previstos no PLOA 2025, indicando que os projetos da estatal não estão adequadamente atendidos.

[...] No mesmo trabalho foi identificado, a partir da consolidação das demandas institucionais que o valor de investimento necessário para 2025 seria de R\$ 980 milhões.

Contudo, os valores que de fato foram atribuídos à Codevasf não chegaram a R\$ 240 milhões, incluindo as programações do Novo PAC que voltaram a ser marcadas com Identificador de Resultado Primário – RP 3, sem elas o referencial se limitou apenas R\$ 104 milhões. Neste sentido, houve significativa defasagem orçamentária na proposta ao Projeto de Lei Orçamentária Anual PLOA 2025 deste Órgão e inúmeras programações ficarão sem cobertura, inclusive despesas de custeio de caráter contínuo.

[...]

Por outro lado, a 2ª Etapa do Plano Anual de Negócios trouxe à tona uma outra realidade, na qual o valor referencial foi de apenas 10% da necessidade levantada inicialmente.

Diante disso, vários projetos não serão realizados ou terão sua execução física prejudicada. Nesse rol enquadram-se tanto os projetos que não tiveram nenhum referencial alocado, como também, diversos outros que tiveram apenas valor simbólico.

33. Esse vácuo persistiu mesmo após ajustes na tramitação legislativa, quando o orçamento de investimentos foi ampliado em cerca de R\$ 1,07 bilhão por meio de emendas parlamentares. Todavia, esse acréscimo concentrou-se na Ação 00SX (Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado), voltada à construção e pavimentação de vias, à aquisição de máquinas e equipamentos, à

implantação de infraestrutura produtiva e à implantação de tecnologias de acesso à água. Trata-se, portanto, de usos que não se vinculam a grandes obras de infraestrutura hídrica como as analisadas nesta auditoria.

34. *Consequentemente, os recursos disponíveis para que a Codevasf conduza suas obras estruturantes permanecem substancialmente inferiores às necessidades verificadas para 2025. Apesar disso, novos investimentos relevantes continuaram a ser contratados, agravando ainda mais o cenário deficitário para o ano de 2026, em evidente violação ao art. 45 da LRF.*

35. *Esse descompasso fica evidente quando se compara o Plano de Negócios de 2026 da Codevasf com os valores previstos no PLOA 2026. Para a Adutora do Agreste Potiguar, a necessidade é de R\$ 196.125.777,00, enquanto apenas R\$ 55.000.000,00 foram incluídos no projeto orçamentário. Situação semelhante ocorre por exemplo com o Canal do Sertão Baiano (Trecho Salitre RC 500 ao CP-500/2), cuja demanda é de R\$ 125.700.000,00, mas conta com apenas R\$ 60.573.769,00 no PLOA 2026.*

36. *Em outra vertente, também não deve prosperar o argumento trazido pela Codevasf de que o empreendimento consta no Novo PAC é suficiente para garantir sua adequação orçamentária. Isso porque tal previsão, isoladamente, não assegura a provisão dos recursos nas leis orçamentárias. Ou seja, o Novo PAC deve ser compreendido como uma diretriz política e administrativa, cuja concretização exige previsão específica nos instrumentos formais de planejamento e orçamento públicos (PPA e LOA), conforme determina o art. 165, §§4º e 7º da CF/88.*

37. *Diante do exposto, a contratação de obra com déficit de R\$ 99,1 milhões na LOA 2026 em relação às necessidades do cronograma, representa comprometimento ilegal de despesas futuras sem amparo em lei orçamentária ou plano plurianual.*

38. *Tal conduta infringe: (i) os arts. 165, §§1º e 4º e 167, §1º, que estabelecem a necessidade de prévia inclusão de investimentos plurianuais no PPA e a compatibilização entre os instrumentos orçamentários e (ii) os arts. 15, 16 e 45 da LRF, que exigem, respectivamente, indicação da fonte de custeio para despesas de duração continuada, estimativa de impacto orçamentário-financeiro e priorização de obras em andamento antes da inclusão de novos projetos.*

39. *Assim, a ausência de previsão orçamentária adequada nos instrumentos de planejamento e execução financeira aumenta significativamente o risco de interrupção da obra, podendo gerar prejuízos financeiros e sociais decorrentes da não conclusão de infraestrutura essencial de abastecimento hídrico para a região Agreste do Rio Grande do Norte, além de comprometer a legalidade e a regularidade da contratação.*

40. *O cenário de escassez de recursos já reconhecido pela própria Codevasf em seu Plano Anual de Negócios 2025 agrava a irregularidade, evidenciando que a contratação foi realizada sem avaliação realista das capacidades de execução orçamentária da entidade.*

41. *Desse modo, cabe propor determinação para que a Codevasf adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, abstendo-se de autorizar o início da execução das obras da Adutora do Agreste Potiguar, objeto do Contrato 0.0275.00/2024, até que: (i) seja demonstrada a regularização da previsão orçamentária na LOA 2026, com disponibilização dos recursos necessários para o exercício, conforme cronograma físico-financeiro da obra; (ii) seja demonstrado o efetivo enquadramento da contratação nos requisitos dispostos pelo art. 20 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), que condiciona a inclusão de novos projetos ao adequado atendimento dos em andamento; e (iii) seja evidenciado o cumprimento do art. 45 da LRF, mediante comprovação de que os empreendimentos em andamento da Codevasf encontram-se adequadamente atendidos.*

42. *Tais medidas visam assegurar que a realização da obra ocorra em conformidade com os princípios orçamentários da anualidade, universalidade e equilíbrio, bem como com os arts. 165, §§1º*

e 4º, arts. 167, §1º da CF/88 e 15, 16 e 45 da LRF, garantindo a responsabilidade fiscal e a efetiva entrega do investimento à população beneficiária.

43. Adicionalmente, cabe dar ciência à Codevasf, com fundamento no art. 9º, da Resolução-TCU 315/2020, quanto às seguintes impropriedades identificadas na contratação do empreendimento, a fim de prevenir sua reincidência em futuras licitações e contratações: (i) que emendas parlamentares, por sua natureza discricionária e variabilidade interanual, não constituem fonte segura de custeio para obras de grande porte e longo prazo, devendo a programação orçamentária basear-se em dotações regulares previstas no orçamento fiscal da União, conforme exigem os arts. 15 e 16 da LRF para despesas de duração continuada; e (ii) que a inclusão de empreendimentos na carteira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), embora constitua diretriz política relevante, não substitui a exigência constitucional de prévia aprovação dos recursos públicos pelo Congresso Nacional por meio das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), nos termos dos arts. 165, §§1º e 4º e 167, §1º da CF/88, sendo o PAC instrumento de priorização de investimentos que deve ser materializado nos instrumentos formais de planejamento orçamentário.

Conclusão

44. A análise das manifestações e dos documentos apresentados em resposta as oitivas promovidas confirmam que, embora a obra da Adutora do Agreste Potiguar tenha sido incluída no PPA 2024-2027, persistem inconsistências relevantes entre os instrumentos de planejamento e execução orçamentária, especialmente se observado que a LOA 2026 contempla apenas R\$ 55 milhões frente à necessidade de R\$ 154,1 milhões, gerando um déficit de R\$ 99,1 milhões.

45. A indicação inicial foi que esses recursos seriam provenientes de emendas parlamentares provenientes da bancada estadual, conforme Atestado de Disponibilidade Orçamentária (peça 24).

46. Entretanto, conforme análise de dados históricos do Portal Tesouro Transparente, a média anual das emendas de bancada empenhadas para o Rio Grande do Norte no período 2017-2024 foi de R\$ 148,8 milhões, distribuídos entre diversas áreas prioritárias, sendo 64% destinados à saúde.

47. O valor efetivamente disponibilizado pela bancada para este empreendimento em 2024 foi de apenas R\$ 33,8 milhões (23% do necessário para 2028), o que evidencia a inviabilidade de assegurar a continuidade da obra exclusivamente por meio de emendas parlamentares.

48. Conforme discorrido no exame técnico dessa instrução, esse cenário configura irregularidade jurídica e orçamentária, violando os princípios constitucionais de compatibilidade entre PPA, LDO e LOA (art. 165, §§1º e 4º, e art. 167, §1º da Constituição Federal de 1988 e as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 15, 16 e 45), que exigem previsão adequada e priorização de projetos em andamento. A contratação sem respaldo orçamentário integral compromete a continuidade do empreendimento, aumenta o risco de paralisação e pode gerar prejuízos significativos ao erário.

49. Ademais, o art. 45 da LRF e o art. 20 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025) determinam que a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento. No caso concreto, o próprio Plano Anual de Negócios 2025 da Codevasf reconhece a existência de empreendimentos em andamento com insuficiência de recursos, caracterizando que tais projetos não se encontram adequadamente atendidos (peça 27).

50. Portanto, essa situação compromete o planejamento e a execução da Adutora do Agreste Potiguar e de outros empreendimentos em andamento, aumentando o risco de paralisação da obra por ausência de recursos financeiros e, conseqüentemente, acarretar prejuízos irreversíveis ao erário.

51. Considerando tratar-se de obra pública com previsão de gastos da ordem de R\$ 450 milhões e execução superior a quatro anos, é essencial que, antes de iniciar a obra, os gestores adotem medidas corretivas para assegurar conformidade legal e eficiência na gestão dos recursos públicos, garantindo a continuidade e a conclusão do empreendimento.

52. Diante do exposto, a contratação de obra com déficit de R\$ 99,1 milhões na LOA 2026 em relação às necessidades do cronograma, representa comprometimento ilegal de despesas futuras sem amparo em lei orçamentária. Tal conduta infringe: (i) os arts. 165, §§1º e 4º, 167, §1º; e (ii) os arts. 15, 16 e 45 da LRF.

53. Logo, é imprescindível determinar que a Codevasf se abstenha de iniciar a execução das obras da Adutora do Agreste Potiguar até que:

- (i) seja comprovada a regularização da previsão orçamentária na LOA 2026, conforme cronograma físico-financeiro da obra;
- (ii) seja demonstrado o enquadramento da contratação no art. 20 da LDO 2025;
- (iii) seja evidenciado o cumprimento do art. 45 da LRF, garantindo que projetos em andamento estejam adequadamente atendidos.

54. Será proposta, ainda, a ciência à Codevasf de que emendas parlamentares, por sua natureza discricionária e pela expressiva variabilidade interanual dos valores alocados, não constituem fonte estável ou suficiente para assegurar a execução de obras de grande porte e longa duração.

55. Assim, considerando ser indispensável que a programação orçamentária esteja fundamentada em dotações regulares previstas no orçamento fiscal da União, conforme exigem os arts. 15 e 16 da LRF no tocante às despesas de duração continuada, cabe dar ciência também que a inclusão de empreendimentos na carteira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), embora constitua diretriz política relevante, não substitui a exigência constitucional de prévia aprovação dos recursos públicos por meio dos instrumentos formais de planejamento — PPA, LDO e LOA —, nos termos dos arts. 165, §§ 1º e 4º, e 167, § 1º da Constituição Federal de 1988, sendo o PAC um instrumento de priorização que deve ser materializado nos citados instrumentos orçamentários.

56. Superadas as irregularidades de natureza orçamentária e suas implicações para a legalidade e viabilidade da contratação, passa-se à análise das demais ocorrências identificadas durante a auditoria registrada no correspondente relatório à peça 31, relativos à maturidade do projeto, aos estudos de viabilidade econômica, aos critérios editalícios e à planilha orçamentária. Embora tais aspectos não representem riscos imediatos de dano material ao erário, configuram impropriedades que devem ser objeto de ciência à Codevasf, para prevenir sua reincidência em futuras contratações.

57. Conforme registrado no Relatório de Fiscalização 193/2024, a equipe de auditoria avaliou também o nível de maturidade do projeto de construção da Adutora do Agreste Potiguar por meio do indicador de percepção de maturidade dos projetos (iPMP).

58. Da aplicação dos procedimentos de auditoria à questão acima, restou evidenciado o seguinte achado de auditoria: “estudos de viabilidade econômica insuficientes” (item III.2 do Relatório de Fiscalização 193/2024).

59. Constatou-se que as alternativas estratégicas consideradas para a solução do problema foram limitadas a variações de soluções de engenharia, sem explorar outras opções que poderiam ser mais vantajosas e sem quantificar adequadamente os riscos e benefícios, focando apenas nos custos.

60. No estudo também não foram realizadas uma revisão e a confirmação das fontes de custeio para execução do empreendimento, o que acarretou a ausência de previsão da obra nas leis orçamentárias, conforme apontado no item III.1. do referido relatório.

61. Logo, entende-se ser necessário recomendar à Codevasf, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que revise e amplie os estudos de viabilidade econômica para empreendimentos de infraestrutura hídrica de grande porte, de modo a incorporar a avaliação de alternativas estratégicas diversas para solução do problema, além de realizar análises detalhadas de valor público gerado, riscos e benefícios para garantir a sustentabilidade financeira de longo prazo,

promovendo decisões mais informadas e alinhadas as diretrizes da publicação “Estruturação de propostas de investimento em infraestrutura: modelo de cinco dimensões - adaptação do five case model para o contexto brasileiro” (ISBN: 978-65-00-50136-0), bem como ao manual do governo federal, Manual de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício para Projetos de Infraestrutura Hidrica; e aos princípios de eficácia, equidade e sustentabilidade em observância aos arts. 37 e 165, § 15, da Constituição Federal de 1988, e aos arts. 31 e 42, VIII, da Lei 13.303/2016.

62. *Também foi verificado se cláusulas do edital de licitação quanto aos critérios de habilitação, julgamento e reajustes encontravam-se de acordo com o ordenamento jurídico.*

63. *A partir da aplicação dos procedimentos de auditoria à questão acima, ficou evidenciado o seguinte achado de auditoria: “ambiguidade na definição dos requisitos de qualificação econômico-financeira do edital” (item III.3 do Relatório de Fiscalização 193/2024).*

64. *Para evitar a repetição dessa ocorrência em futuros editais, possibilitando minimizar os riscos jurídicos da Administração, será proposto dar ciência à Codevasf, que a falta de clareza e uniformidade nas cláusulas editalícias relativas aos critérios de qualificação econômico-financeira contraria o art. 31, caput, da Lei 13.303/2016, devendo os editais de licitação estabelecerem requisitos objetivos, inequívocos e proporcionais ao objeto licitado, de modo a minimizar riscos jurídicos e assegurar a competitividade do certame.*

65. *Foi analisado também se orçamento base da licitação encontrava-se devidamente detalhado, se os principais quantitativos de serviços estavam condizentes com os apresentados no projeto básico e se os seus preços estavam referenciados em sistemas oficiais ou em cotações suficientes.*

66. *Com a aplicação desse procedimento, foi evidenciado o seguinte achado de auditoria: “inconsistências na planilha orçamentária referencial da obra” (item III.4 do Relatório de Fiscalização 193/2024).*

67. *Quanto a essa ocorrência, considerando que se trata de uma contratação semi-integrada, em que ainda haverá a elaboração do projeto executivo antes da execução dos serviços, entendeu-se que a consumação da irregularidade (desequilíbrio ou superfaturamento) é pouco provável em razão do estágio inicial dos atos que a antecedem, sendo suficiente, para preveni-la, dar ciência que a existência de inconsistências na planilha orçamentária referencial da licitação pode causar serviços contratados com sobrepreço e superfaturamento, bem como desequilíbrios econômico-financeiros, em afronta ao art. 31, § 1º, inc. I e inc. II, alínea 'c', § 2º; ao art. 42, § 2º, incs. I e II, da Lei 13.303/2016 (art. 9, inc. II, da Resolução-TCU 315 de 2020).*

68. *Importante registrar que, por meio da oitiva realizada foi oportunizada à Codevasf a apresentação de comentários quanto às consequências práticas decorrentes de eventuais deliberações como a determinação e recomendação ora propostas, em atenção ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e do art. 20 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb).*

69. *Por fim, considerando a solicitação por parte do Congresso Nacional, por intermédio do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) – conforme registrado no Relatório 2/COI/CMO, de 2025 (peça 57, p. 72-73) –, quanto ao posicionamento conclusivo desta Corte pertinente aos indícios de irregularidades da obra Implementação da Adutora do Agreste Potiguar apontados pelo Relatório de Fiscalização 194/2024, propõe-se informar o Congresso Nacional, por meio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e de seu Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI), acerca do teor do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do correspondente Relatório e Voto.*

Proposta de encaminhamento

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

70.1. *determinar à Codevasf, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, abstendo-se de autorizar o início da execução das obras da Adutora do Agreste Potiguar, objeto do Contrato 0.0275.00/2024, até que:*

70.1.1 *seja demonstrada a regularização da previsão orçamentária na LOA 2026, com disponibilização dos recursos necessários para o exercício, conforme cronograma físico-financeiro da obra, em observância aos princípios orçamentários da anualidade, universalidade e equilíbrio e ao art. 167, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988;*

70.1.2 *seja demonstrado o efetivo enquadramento da contratação nos requisitos dispostos pelo art. 20 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), que condiciona a inclusão de novos projetos ao adequado atendimento dos projetos em andamento; e*

70.1.3 *seja evidenciado o cumprimento do art. 45 da LRF, mediante comprovação de que os empreendimentos em andamento da Codevasf encontram-se adequadamente atendidos.*

70.2. *recomendar à Codevasf, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que revise e amplie os estudos de viabilidade econômica para empreendimentos de infraestrutura hídrica de grande porte, de modo a incorporar a avaliação de alternativas estratégicas diversas para solução do problema, além de realizar análises detalhadas de valor público gerado, riscos e benefícios para garantir a sustentabilidade financeira de longo prazo, promovendo decisões mais informadas e alinhadas as diretrizes da publicação “Estruturação de propostas de investimento em infraestrutura: modelo de cinco dimensões - adaptação do five case model para o contexto brasileiro” (ISBN: 978-65-00-50136-0), bem como ao manual do governo federal Manual de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício para Projetos de Infraestrutura Hídrica; e aos princípios de eficácia, equidade e sustentabilidade em observância aos arts. 37 e 165, § 15, da Constituição Federal de 1988, e aos arts. 31 e 42, VIII, da Lei 13.303/2016;*

70.3. *dar ciência à Codevasf, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, que:*

70.3.1. *em razão do caráter discricionário e da variabilidade interanual das emendas parlamentares, sua utilização não oferece previsibilidade suficiente para o custeio de obras de grande porte e longa duração, devendo a programação orçamentária fundamentar-se, prioritariamente, em dotações regulares do orçamento fiscal da União, em conformidade com os arts. 15 e 16 da LRF, que tratam das exigências para despesas de duração continuada;*

70.3.2. *a inclusão de empreendimentos na carteira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), embora constitua diretriz política relevante, não substitui a exigência constitucional de prévia aprovação dos recursos públicos pelo Congresso Nacional por meio das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), nos termos dos arts. 165, §§1º e 4º e 167 da Constituição Federal de 1988, sendo o PAC instrumento de priorização de investimentos que deve ser materializado nos instrumentos formais de planejamento orçamentário;*

70.3.3. *a falta de clareza e uniformidade nas cláusulas editalícias relativas aos critérios de qualificação econômico-financeira contraria o art. 31, caput, da Lei 13.303/2016, devendo os editais de licitação estabelecerem requisitos objetivos, inequívocos e proporcionais ao objeto licitado, de modo a minimizar riscos jurídicos e assegurar a competitividade do certame; e*

70.3.4. *as inconsistências na planilha orçamentária referencial da obra, ainda que identificadas na fase de projeto básico, devem ser corrigidas previamente ao início da execução contratual, a fim de evitar desequilíbrios econômico-financeiros decorrentes de futuros aditivos ou superfaturamentos decorrentes de medições de itens com sobrepreço durante a execução em observância ao art. 31, caput, da Lei 13.303/2016.*

70.4. *informar o Congresso Nacional, por meio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e de seu Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI), acerca do teor do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e Voto, em atendimento à solicitação formulada no Relatório 2/COI/CMO, de 2025;*

70.5. *dispensar o monitoramento da recomendação constante do subitem 70.2, com fulcro no art. 17, §2º, da Resolução TCU 315/2020; e*

70.6. *informar a Codevasf e ao consórcio Agreste Potiguar, o acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação a ser encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”*

3. É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria realizada na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), no âmbito do Plano de Fiscalização de Obras de 2025 (Fiscobras 2025), com o objetivo de avaliar a conformidade da contratação das obras de implantação da Adutora do Agreste Potiguar no Estado do Rio Grande do Norte, mais especificamente: i) a conformidade da licitação com a Lei 13.303/2016 (Edital 90047/2024); ii) os preços licitados em comparação com os sistemas de custos referenciais disponíveis; e iii) o nível de maturidade do empreendimento, com base no Indicador de Percepção de Maturidade de Projeto (iPMP).

2. As obras foram estimadas no valor total de R\$ 515.238.499,60, no regime de execução de contratação semi-integrada. O vencedor da licitação foi o Consórcio Agreste Potiguar, formado pelas empresas OCC Construções e Participações S/A, Coesa Construção e Montagens S/A e KL Serviços de Engenharia S/A, contratado pelo valor de R\$448.460.499,90 (Contrato 0.0275.00/2024, peça 25).

3. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar se os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação correlata, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) formulou as seguintes questões de auditoria (peça 31, p. 9):

- i) qual o nível ou grau de maturidade do empreendimento de construção da Adutora do Agreste Potiguar por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP)?
- ii) as cláusulas do edital de licitação quanto aos critérios de habilitação, julgamento e reajustes encontram-se de acordo com o ordenamento jurídico?
- iii) o orçamento base da licitação encontra-se devidamente detalhado, os principais quantitativos de serviços são condizentes com os apresentados no projeto básico e os seus preços estão referenciados em sistemas oficiais ou cotações suficientes?

4. A aplicação dos procedimentos de auditoria pela equipe de fiscalização resultou na identificação de quatro achados principais, classificados como IGC (irregularidade grave que não prejudique a continuidade) ou F/I (falhas e impropriedades), que podem ser assim resumidos (Matriz de Achados - Apêndice A, peça 31, p. 34-36): i) licitação da obra sem previsão orçamentária; ii) estudos de viabilidade econômica insuficientes; iii) ambiguidade na definição dos requisitos de qualificação econômico-financeira no edital; e iv) inconsistências na planilha orçamentária referencial da obras.

5. Além disso, constatou-se também a não priorização de projetos em andamento, com alocação de recursos para novas iniciativas, em afronta ao art. 45 da LRF, ao art. 20 da LDO 2025 (Lei 15.080/2024) e a diversos Acórdãos do TCU (1.793/2019, 2.704/2019, 1.079/2019, 83/2020 e 502/2017, todos do Plenário).

6. Diante das irregularidades preliminarmente identificadas, a AudUrbana propôs a oitiva da Codevasf e do consórcio vencedor da licitação para que apresentassem justificativas e medidas corretivas eventualmente adotadas para o saneamento dos indícios apontados.

7. Por meio do Despacho à peça 34, autorizei a realização das oitivas, cujas respostas encontram-se acostadas às peças 43-47 e 49-50.

8. Em apertada síntese, a Codevasf informou que (peças 43-47):

- i) a obra da Adutora do Agreste Potiguar foi incluída no PPA 2024 2027 e na carteira de investimentos do Novo PAC (Novo Programa de Aceleração do Crescimento);
- ii) foram empenhados R\$ 33,8 milhões em 2024 para custeio da obra em 2025, e na Proposta de Lei Orçamentária Anual de 2026 (PLOA 2026) foram inseridos R\$ 196,1

milhões para o empreendimento, totalizando R\$ 229,9 milhões, valores suficientes para manter a execução da obra por cerca de 40 meses;

iii) houve pedido de suplementação de R\$ 2,5 milhões na Ação Orçamentária - 7XZ4, elevando a disponibilidade para R\$ 36,3 milhões em 2025;

iv) o Novo PAC permite remanejamentos orçamentários pelo Comitê Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC), conforme o andamento da execução contratual, a exemplo do ocorrido com a Adutora do Seridó; e

v) o Projeto da Adutora do Agreste Potiguar foi originado com base em Estudo Técnico Preliminar elaborado pela Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (Caern), que evidencia a relevância do empreendimento diante da recorrente estiagem que compromete o abastecimento em diversas regiões do estado desde 2012.

9. A Companhia relatou também que o contrato com o Consórcio Agreste Potiguar (Contrato 0.0275.00/2024, peça 25) ainda se encontrava na fase de elaboração das peças técnicas preliminares, as quais abrangem: i) análise crítica do projeto básico; ii) identificação de eventuais ajustes necessários; e iii) definição dos planos de trabalho indispensáveis ao planejamento dos estudos prévios à elaboração do projeto executivo. A conclusão dos estudos e do projeto executivo foi estimada para fevereiro de 2026 e o término da execução física das obras, para julho de 2030.

10. O Consórcio Agreste Potiguar, por sua vez, apresentou os esclarecimentos resumidos a seguir, ressaltando não ter havido, até aquele momento, o início imediato de serviços de engenharia, visto que se trata de contratação sob o regime de execução semi-integrada, que obriga a elaboração do projeto executivo antes da execução física das obras (peça 49):

i) o regime adotado elimina o risco de execução sem planejamento, pois somente após o projeto executivo é que serão ajustados cronograma, quantitativos e planilhas;

ii) sobre as supostas inconsistências na planilha orçamentária, afirma que o orçamento do edital é apenas estimativo nessa modalidade de contratação e que os valores definitivos serão definidos quando o projeto executivo for concluído; e

iii) declara comprometimento em corrigir eventuais distorções de preços durante a elaboração do projeto executivo, ainda que sejam de pequena monta e não tenham gerado sobrepreço no valor global do orçamento estimado da obra.

11. Ao analisar as manifestações apresentadas, a AudUrbana concluiu que, embora a obra da Adutora do Agreste Potiguar tivesse sido incluída no PPA 2024-2027, haveria inconsistências entre os instrumentos orçamentários, a saber (peça 58, p. 4-7):

i) o PPA vigente prevê R\$ 336,9 milhões até 2027, mas o contrato firmado com o Consórcio alcança R\$ 448,5 milhões, com execução prevista até 2030;

ii) enquanto o contrato indica a conclusão das obras em julho de 2030, o Atestado de Disponibilidade Orçamentária (peça 24) prevê recursos apenas até 2028, não contemplando os exercícios de 2029 e 2030;

iii) a LOA 2026 destinou para a obra apenas R\$ 55 milhões dos R\$ 154,1 milhões indicados no Atestado de Disponibilidade Orçamentária para 2026, resultando na necessidade de suplementação orçamentária de R\$ 99,1 milhões para o respectivo exercício financeiro;

iv) o Atestado de Disponibilidade Orçamentária indica que, para os exercícios de 2026 a 2028, os recursos para a execução das obras serão provenientes de emendas parlamentares da bancada estadual, os quais historicamente não conseguem assegurar o suporte financeiro

necessário à conclusão das obras de empreendimentos que ultrapassam mais de um exercício financeiro; e

v) a disponibilização de orçamento federal para a Adutora do Agreste Potiguar ocorreu sem que fossem assegurados recursos para os empreendimentos já iniciados, em afronta ao art. 20 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), que condiciona a inclusão de novos projetos ao adequado atendimento daqueles já em andamento.

12. Essas deficiências, segundo a equipe de fiscalização, refletiram no resultado do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), que obteve uma pontuação de apenas 0,42 em uma escala de 0 a 1, em especial nas dimensões econômica (0,13) e financeira (0,25), o que evidencia fragilidades relevantes no planejamento financeiro e econômico do empreendimento, revelando baixo grau de maturidade do projeto.

13. Esclareço, por oportuno, que o iPMP é uma metodologia desenvolvida no âmbito do TC 019.166/2023-0 (Acórdão 2.205/2024-TCU-Plenário, de minha relatoria) e aprimorada no bojo do TC 014.989/2024-7, conforme descrição detalhada constante no Relatório de Fiscalização (peça 31, p. 9-12).

14. Diante da ausência de previsão orçamentária adequada nos instrumentos de planejamento e execução do Sistema Adutor do Agreste Potiguar, a AudUrbana avaliou ser elevado o risco de interrupção/paralisação da obra por insuficiência de recursos. Nessa linha, considerando que a materialização desse risco poderia gerar prejuízos financeiros e sociais em razão da não conclusão de infraestrutura essencial para o abastecimento hídrico da região agreste do Rio Grande do Norte, bem como comprometer a legalidade e a regularidade da contratação, a unidade técnica propôs determinação à Codevasf, conforme proposta de encaminhamento reproduzida no Relatório precedente.

15. Por outro lado, no que concerne aos demais achados (estudos de viabilidade econômica insuficientes; ambiguidade na definição dos requisitos de qualificação econômico-financeira no edital; e inconsistências na planilha orçamentária referencial da obra), a unidade técnica considerou suficiente propor ciência dessas impropriedades à Codevasf, por apresentarem impacto reduzido e caráter preventivo.

16. Feita a síntese do necessário, passo a decidir.

17. Para melhor compreensão do objeto fiscalizado, apresento breve contextualização do empreendimento.

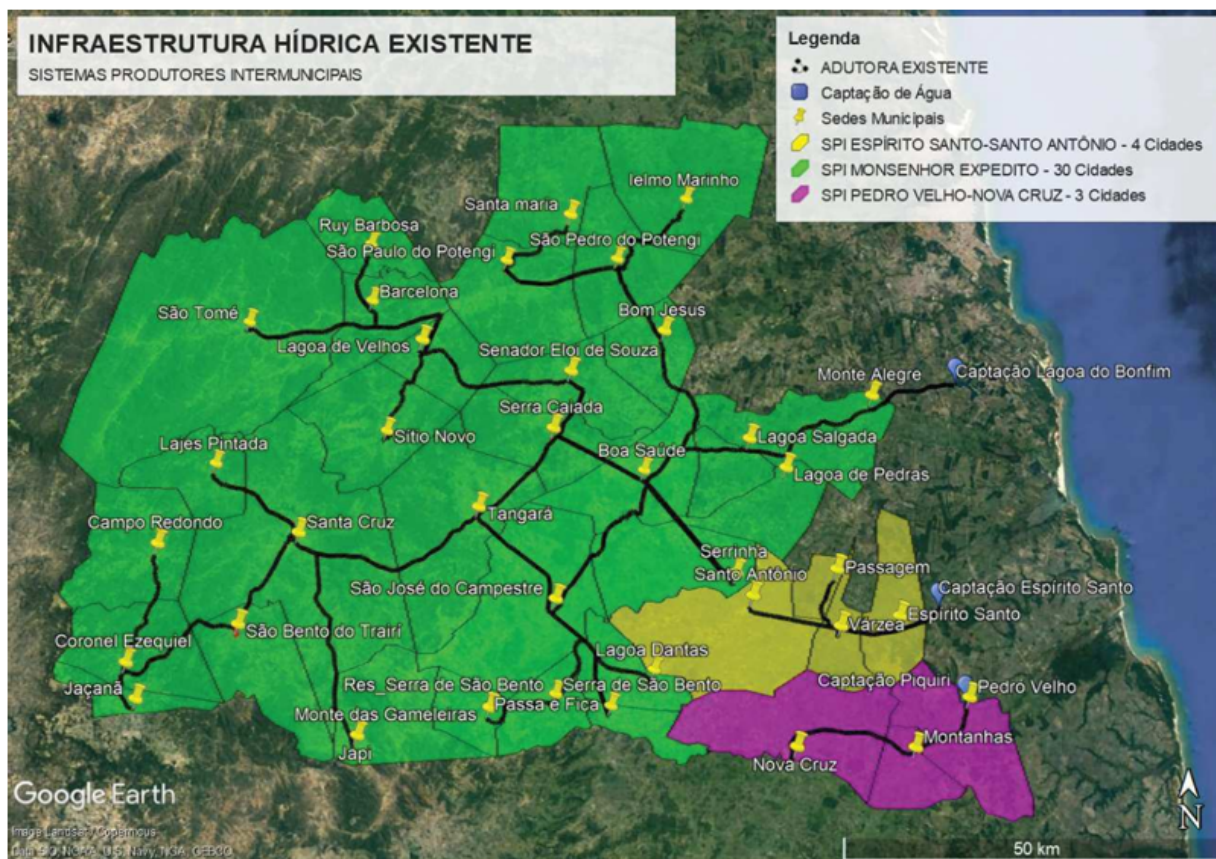
18. A Adutora do Agreste Potiguar configura-se como empreendimento de infraestrutura hídrica de caráter estruturante, inserido no eixo “Água para Todos” do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC). Seu objetivo principal é ampliar o acesso universal e contínuo à água potável, especialmente em regiões historicamente marcadas pela escassez hídrica e alterações no clima (características típicas do semiárido nordestino), visando repercutir diretamente na melhoria das condições de saúde pública, no fortalecimento das atividades econômicas locais e na elevação da qualidade de vida das comunidades beneficiadas.

19. Nesse cenário, encontra-se o Estado do Rio Grande do Norte, que enfrenta situação de anormalidade climática, caracterizada por uma seca prolongada e precipitações anuais abaixo da média, o que vem afetando significativamente as regiões do semiárido, litoral e agreste potiguar desde 2012.

20. Além disso, muitos dos principais sistemas intermunicipais de abastecimento de água dessas regiões apresentam problemas, tais como escassez de fontes de captação, falta de integração ou redundância, e vida útil ultrapassada, o que acaba por comprometer as condições operacionais e de manutenção desses sistemas. A figura a seguir retrata a infraestrutura hídrica atualmente existente na

região (peça 31, p. 6):

Figura 2 – Infraestrutura hídrica atualmente existente



Fonte: Caern, 2021.

21. As dificuldades relativas à limitada disponibilidade de recursos hídricos para as regiões do semiárido e agreste potiguar e à precariedade dos sistemas de abastecimento de água atuais foram tratadas no Estudo Técnico Preliminar (ETP), elaborado pela Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (CAERN) em 2021 (peça 12, p. 80).

22. Referido estudo indicou como possível solução para os mencionados problemas a implantação da Adutora do Agreste Potiguar, visando à substituição integral da Adutora Pedro Velho-Nova Cruz, que já conta com 40 anos de operação e está próxima do fim de sua vida útil, além de integração às demais adutoras da região. Desse modo, conforme o ETP, seriam diretamente beneficiados os municípios de Canguaretama, Pedro Velho, Montanhas, Nova Cruz, Santo Antônio, Serrinha, São José do Campestre, Lagoa D'anta, Passa e Fica, Monte das Gameleiras, Serra de São Bento, Boa Saúde e Santa Cruz.

23. O novo sistema foi concebido para captar água no Rio Guajú, na divisa entre os estados do Rio Grande do Norte e da Paraíba, e distribuí-la por meio de extensa rede adutora, com aproximadamente 171 quilômetros de extensão.

24. De acordo com Governo Federal, serão beneficiados, direta e indiretamente, até 38 municípios das regiões do agreste e do litoral leste potiguar e estima-se que o empreendimento poderá impactar positivamente cerca de 500 mil pessoas, ao reforçar o abastecimento de água potável para consumo humano e reduzir a dependência de mananciais locais vulneráveis a períodos prolongados de estiagem.

25. Conforme o edital (peça 12), a obra foi planejada em etapas sucessivas, descritas a seguir, o que permitirá a expansão progressiva do sistema, a integração com adutoras já existentes e a

racionalização do uso dos recursos hídricos disponíveis, fortalecendo a resiliência socioambiental da região. A figura abaixo ilustra a localização da Adutora do Agreste Potiguar e sua integração aos demais sistemas existentes (peça 12, p. 54).

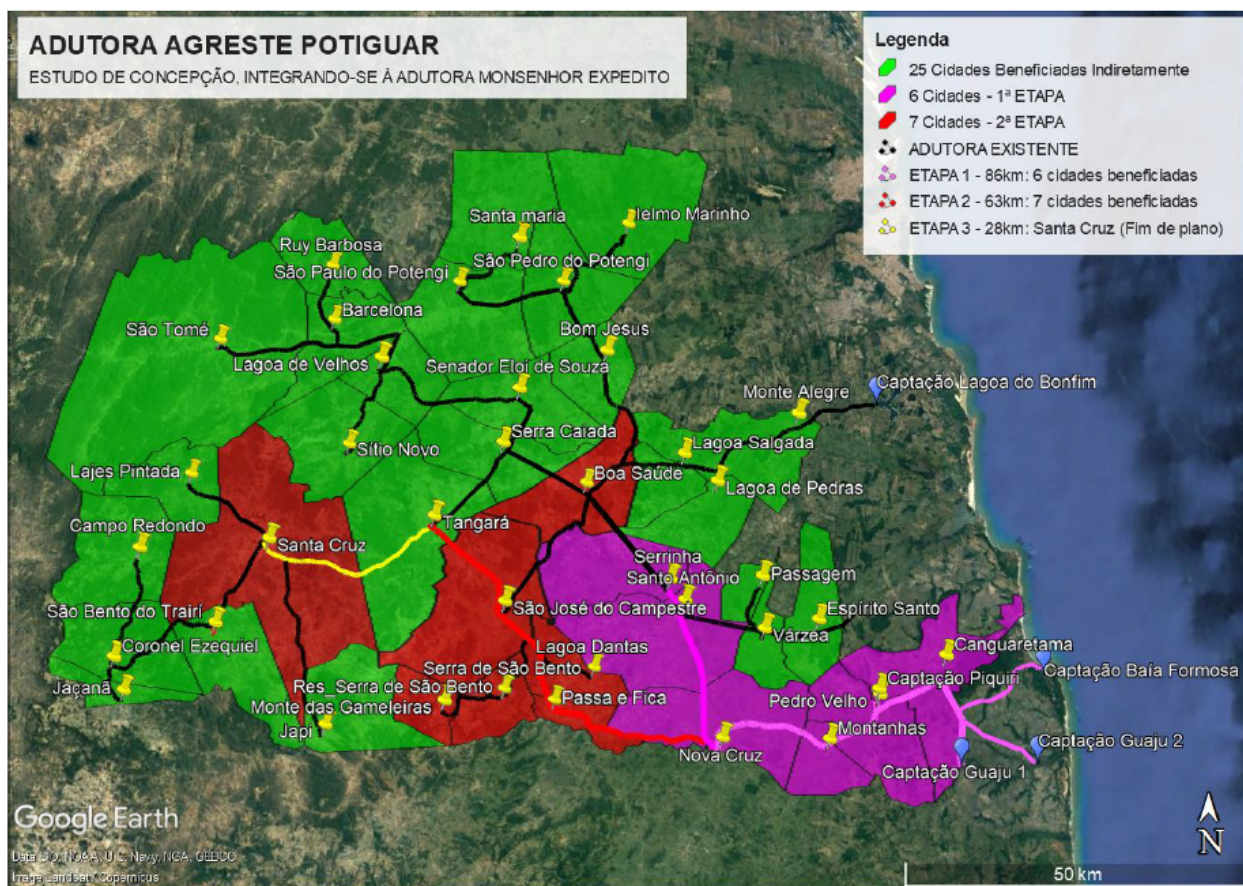


Figura 1 - Adutora Agreste Potiguar - localização e integração aos sistemas existentes

26. O prazo máximo para execução do objeto, segundo o edital, é de 1.890 dias consecutivos, contados a partir da emissão da Ordem de Serviço, e o prazo de vigência do contrato é de 2.010 dias consecutivos, contados a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado mediante manifestação expressa das partes. O cronograma físico/financeiro preliminar encontra-se na peça 12, p. 487-489.

27. Em 25/4/2025, foi emitida a Ordem de Serviço (peça 26) que autorizou o início da execução contratual (Contrato 0.0275.00/2024, peça 25).

28. As análises empreendidas pela unidade técnica apontam no sentido de que, apesar de a obra ter sido incluída no PPA 2024-2027 e na carteira de investimentos do Novo PAC e de a Codevasf ter emitido o Atestado de Disponibilidade Orçamentária, os recursos orçamentários efetivamente alocados para implantação da adutora estão muito aquém do necessário.

29. De fato, como se pode verificar na LOA 2026, foram destinados à Ação Orçamentária 7XZ4 - Construção da Adutora do Agreste Potiguar no Estado do Rio Grande do Norte apenas R\$ 50.970.585,00 dos R\$ 196.125.776,64 indicados na proposta do PLOA 2026.

30. Destaco que tal dotação (R\$ 50.970.585,00) corresponde somente a 35% dos R\$ 146.471.086,99 previstos para serem executados no primeiro ano de vigência do contrato, conforme o cronograma físico/financeiro constante do edital (peça 12, p. 487).

31. No mencionado cronograma, a elaboração do projeto executivo aparece como um dos serviços a serem executados logo no início do contrato. Relembro que a Codevasf, em sua resposta à

oitiva, informou que a previsão de entrega do projeto executivo estava estimada para fevereiro 2026, quando só a partir de então seriam iniciadas as obras.

32. Pois bem, ao consultar a AudUrbana para verificar se havia informações atualizadas sobre o empreendimento, em especial sobre o projeto executivo e a previsão de início das obras, minha assessoria foi informada de que, segundo a própria Codevasf, o citado projeto não havia sido finalizado pelo consórcio contratado e, ainda, que dos R\$ 6.201.307,60 previstos para pagamento dos serviços relacionados à elaboração do projeto executivo (Anexo II – Planilhas de Custos do Orçamento de Referência, peça 28), somente R\$ 500.000,00 haviam sido executados até o presente momento (fevereiro/2026).

33. Desse modo, considero que qualquer decisão que venha a ser tomada agora por este Tribunal corre o risco de emitir um juízo precipitado, porquanto estará baseada em estimativas e documentos provisórios, que não correspondem ao que será efetivamente executado.

34. Nesse contexto, acolho as conclusões e análises da unidade técnica, reproduzidas no Relatório precedente, e as adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer algumas considerações adicionais.

35. A auditoria identificou irregularidades graves de natureza orçamentária, fiscal e de planejamento na contratação da obra da Adutora Agreste Potiguar, decorrentes do início de empreendimento de grande vulto sem a devida previsão no Plano Plurianual 2024-2027 e na Lei Orçamentária Anual de 2025.

36. A celebração do Contrato 0.0275.00/2024, em 8/4/2025, ocorreu à margem do planejamento orçamentário vigente, em afronta direta ao art. 167, § 1º, da Constituição Federal, que veda o início de investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro sem prévia inclusão no PPA, bem como aos arts. 15 e 16 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que condicionam a assunção de despesas à existência de prévia dotação orçamentária e à demonstração de adequação e compatibilidade com o planejamento fiscal.

37. A justificativa apresentada pela Codevasf de que haveria saldo suficiente de restos a pagar do exercício anterior (2024) para custear a fase inicial do projeto (2025) não elide a irregularidade, uma vez que o próprio “Atestado de Disponibilidade Orçamentária” reconhece que a conclusão da obra demandaria R\$ 414,6 milhões adicionais entre 2026 e 2028, valores até então sem respaldo no PPA ou nas leis orçamentárias subsequentes.

38. Todavia, tal circunstância foi supervenientemente alterada, como se pode constatar da modificação formal do PPA 2024-2027, que passou a contemplar o empreendimento. A ação 7XZ4 – Construção da Adutora Agreste Potiguar no Estado do Rio Grande do Norte foi incluída no Anexo VII-A – Investimentos Plurianuais, com dotações distribuídas entre os exercícios de 2025 a 2027, nos termos da Portaria GM/MPO 214, de 23 de julho de 2025, editada com fundamento no art. 19 da Lei 14.802/2024, que disciplina o PPA vigente.

39. De igual modo, a LOA 2026, sancionada em 15/1/2026, previu dotação de aproximadamente R\$ 51 milhões para a Adutora do Agreste Potiguar, regularizando temporariamente a situação orçamentária do empreendimento.

40. Assim, superado o óbice estritamente formal relativo à inexistência de previsão no PPA e na LOA, resta caracterizada, contudo, a necessidade de avaliação rigorosa da consistência do planejamento e da sustentabilidade financeira do empreendimento, a fim de evitar que a modificação superveniente do plano plurianual se limite a regularização formal *ex post*, desacompanhada de efetiva capacidade orçamentária e financeira para assegurar a conclusão da obra, em consonância com os princípios do planejamento, da responsabilidade fiscal e da eficiência do gasto público.

41. No plano econômico-financeiro, constatou-se insuficiência orçamentária estrutural da

Codevasf, cujo Plano Anual de Negócios de 2025 demanda recursos muito superiores aos efetivamente consignados na LOA, com reconhecimento explícito da inviabilidade de execução de diversos projetos em andamento. Nesse contexto, o início de novos empreendimentos de elevada materialidade, sem garantia de recursos para conclusão dos já existentes, afronta diretamente a LRF e a LDO, além de contrariar reiterada jurisprudência desta Corte (Acórdãos 1.793/2019, 2.704/2019, 1.079/2019, 83/2020 e 502/2017 – Plenário).

42. A esses aspectos soma-se a deficiência relevante no campo do planejamento técnico-econômico, consubstanciada na insuficiência dos estudos de viabilidade econômica que fundamentaram a decisão administrativa. Constatou-se que os estudos apresentados não examinaram alternativas efetivas para o enfrentamento do problema de escassez hídrica e abastecimento da região, limitando-se a comparar distintas soluções de engenharia para a implantação da adutora e seus respectivos custos.

43. Tal abordagem não atende ao conceito de estudo de viabilidade econômica exigido para empreendimentos de grande vulto, na medida em que não demonstra a escolha da alternativa mais vantajosa sob a ótica econômico-social, tampouco avalia opções diversas de política pública ou soluções estruturais concorrentes. Trata-se, em rigor, de mera comparação de alternativas construtivas, insuficiente para justificar a decisão de investimento, o que fragiliza a racionalidade da contratação e eleva o risco de ineficiência na aplicação dos recursos públicos.

44. No que se refere às inconsistências na planilha orçamentária referencial da contratação, um dos achados da auditoria, considerando que o projeto executivo não foi concluído e, portanto, ainda há oportunidade para que eventuais falhas e distorções existentes possam ser corrigidas, considero suficiente a proposta sugerida pela unidade técnica.

45. Por fim, ressalto que a manutenção das inconsistências e irregularidades apontadas na fiscalização pode comprometer a legalidade e a sustentabilidade da execução do empreendimento, bem como potencializar o risco de descontinuidade da obra, circunstâncias que poderão ensejar a adoção de medidas de controle mais restritivas por parte desta Corte, à luz do disposto na Lei nº 8.443/1992 e na Resolução-TCU nº 315/2020.

Ante todo o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de fevereiro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.105/2026-GABPRES

Processo: 024.271/2024-1

Órgão/entidade: SF - Comissão Mista de Orçamento - CMO

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 23/02/2026

(Assinado eletronicamente)

Maria do Socorro de Lacerda Dantas

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