



CONGRESSO NACIONAL

PARECER (CN) Nº 45, DE 2023

Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 29, de 2023, que Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024.

TIPO: Parecer do Comitê de Avaliações das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI

PRESIDENTE: Senadora Daniella Ribeiro

RELATOR GERAL: Deputado Luiz Carlos Motta

COORDENADOR: Deputado Daniel Almeida

14 de dezembro de 2023





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

RELATÓRIO Nº 2/COI/CMO, DE 2023

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

**PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2024
(Projeto de Lei do Congresso Nacional 29/2023)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Carlos Viana

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/7255066606>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

SUMÁRIO

1 RELATÓRIO	3
1.1 Introdução	3
1.2 Classificação dos Índícios de Irregularidades	4
1.3 Obras com IGR	6
1.4 Distribuição geográfica das fiscalizações	7
1.5 Demais informações sobre o Fiscobras 2023	8
1.6 Metodologia de trabalho do Comitê	9
1.7 Cadastro geral de obras	13
1.8 Obras paralisadas e inacabadas	14
1.9 Outras informações relevantes – gestão da fiscalização	18
1.10 Outras informações relevantes – casos isolados relevantes	21
2 VOTO	24
ANEXO 1 – Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP	29
Obras de construção da BR-040/RJ	30
Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS	39
Construção da Ferrovia Transnordestina - trecho entre Salgueiro/PE e Porto de Suape/PE ..	46
Construção da BR-135/MG – Manga/Itacarambi	52
Ramal do Apodi (Trecho IV do Eixo norte - Pisf)	57
Obras de pavimentação CEST-BA-DNOCS – Pregões 03/2021 e 03/2023	61
ANEXO 2 – Proposta de Atualização do Anexo VI do PLOA 2024	85





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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 29/2023 (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2024).

As propostas se fundamentam nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU ao Congresso Nacional, por meio do Acórdão nº 2207/2023-TCU-Plenário, bem como nos esclarecimentos prestados pelos gestores por meio de ofícios e na Audiência Pública promovida pelo COI/CMO em 28 de novembro de 2023.

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 29/2023 (PLOA 2024).

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

consulta na Secretaria e na página da CMO¹ na *internet*, consoante redação do art. 141, § 2º do PLN nº 04/2023² (Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 – PLDO 2024).

1.2 Classificação dos Índícios de Irregularidades

O § 1º do art. 139 do PLDO 2024 informa 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 - indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação - IGP - os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

- a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
- b) configurem 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 à conceituação contida no inciso IV do § 1º, permite a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário até a decisão de mérito sobre o indício relatado; e

VI - indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade - IGC - aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atenda à conceituação contida nos incisos IV ou V do § 1º.³

Ademais, em atenção ao art. 141, inciso II, do PLDO 2024, 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

¹ <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/subcomissoes>

² Art. 141, § 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.

³ 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 2024

atendimento ao requisito previsto no § 9º do art. 139 do PLDO 2024, qual seja, a classificação 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 2023 foram realizadas 31 fiscalizações, as quais alcançaram dotações orçamentárias da ordem de R\$ 4 bilhões⁴. A distribuição dos resultados das fiscalizações consta da Tabela 1.

TABELA 1
RESULTADOS DAS FISCALIZAÇÕES QUANTO AO INDÍCIO IDENTIFICADO⁵

Tipo de indício	2023	%
IGP	1	3,2
pIGP	0	0,0
IGR	0	0,0
IGC	20	64,5
F/I e SR	10	32,2
Total	31	100,00

Fonte: Acórdão 2579/2021-TCU- Plenário

Seguindo tendência dos anos anteriores, percebe-se significativa redução gradativa da quantidade de obras com indicação de IGP entre 2014 e 2023 (em que pese de 2016 a 2018 a frequência de IGP tenha subido de forma relevante). O Gráfico 1 demonstra a evolução, ano a ano, da quantidade de obras enquadradas no grau máximo de gravidade de indícios de irregularidade:

⁴ Duas fiscalizações foram originalmente planejadas, mas não realizadas. No caso do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (CIBS) da Fiocruz, a fiscalização foi postergada porque a contratada não apresentou a planilha orçamentária com o grau de detalhamento necessário à avaliação do Tribunal. Já no caso das obras da linha crítica de Angra 3, a fiscalização foi considerada desnecessária, em função do reduzido ritmo da obra, que implicou ausência de qualquer avanço significativo em relação à fiscalização anterior.

⁵ Refere-se ao indício de maior gravidade encontrado na fiscalização.



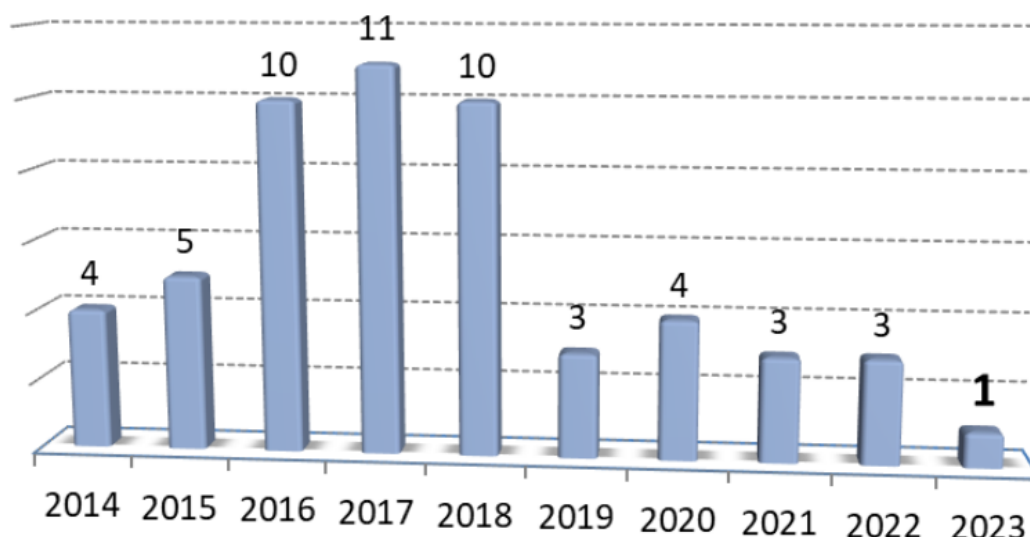


CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Gráfico 1
QUANTIDADE DE OBRAS CLASSIFICADAS COM IGP PELO TCU – 2014 a 2023



Fonte: Acórdão TCU 2207/2023-Plenário

De acordo com o Acórdão nº 2207/2023-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 2023

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

Fonte: Acórdão 2207/2023-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.

No ano em curso, não há empreendimentos classificados como IGR. A esse respeito, o Comitê vem tratando em sucessivos relatórios sobre a necessidade de melhor regulamentação da matéria, culminando na seguinte manifestação em seu Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021:





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

II) manifestar ao Tribunal de Contas da União que:

d) relativamente ao tratamento das garantias, considera crucial e urgente a elaboração pela Corte de instrumento regulamentar, nos moldes da minuta proposta na instrução do processo TC 041.436/2012-1, com os aperfeiçoamentos que considerar necessários em função de novas circunstâncias fáticas e do advento da Lei 12.846/2013, para orientar os órgãos jurisdicionados e sua própria atuação fiscalizadora, no âmbito da caracterização e implementação adequada 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 (atualmente regulamentada pelo art. 137, § 1º, inc. V, da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 - LDO/2022); e

e) conquanto não detenha competência para pronunciar-se sobre a regulamentação de outras garantias previstas na legislação do processo no Tribunal, não vê objeções a que o tratamento das mesmas seja também inserido no mesmo instrumento normativo a que se refere a alínea anterior, se assim entender adequado a Corte.

Não há notícia de que tal exortação tenha sido atendida até agora pelo TCU, informando-se tão somente, no Acórdão 2207/2023–TCU-Plenário, que “quanto à regulamentação do tratamento de garantias, ela está sendo tratada no TC 041.436/2012-1, em curso”.

1.4 Distribuição geográfica das fiscalizações

No Fiscobras 2023, foram fiscalizadas obras em 15 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).



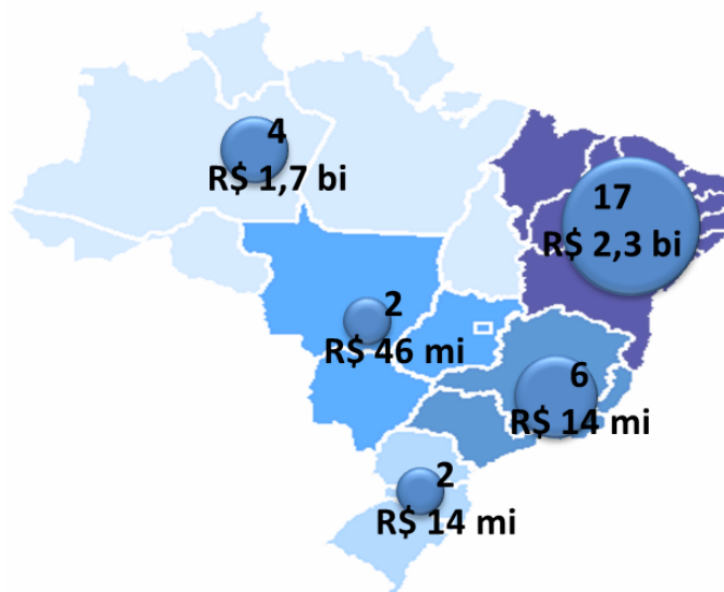


CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

GRÁFICO 2 PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES GEOGRÁFICAS NO FISCOBRAS 2023 POR QUANTIDADE DE FISCALIZAÇÕES E MONTANTE DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS



Fonte: Acórdão 2207/2023-TCU-Plenário

1.5 Demais informações sobre o Fiscobras 2023

O Acórdão 2207/2023-TCU-Plenário não traz, ao contrário dos relatórios anteriores, o total estimado de benefícios financeiros decorrente da atuação do TCU no Fiscobras 2023, o qual é apurado segundo metodologia própria do Tribunal.

Em relação ao estágio das obras fiscalizadas, predominaram aquelas com percentual de execução física de até 25% (58% 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).



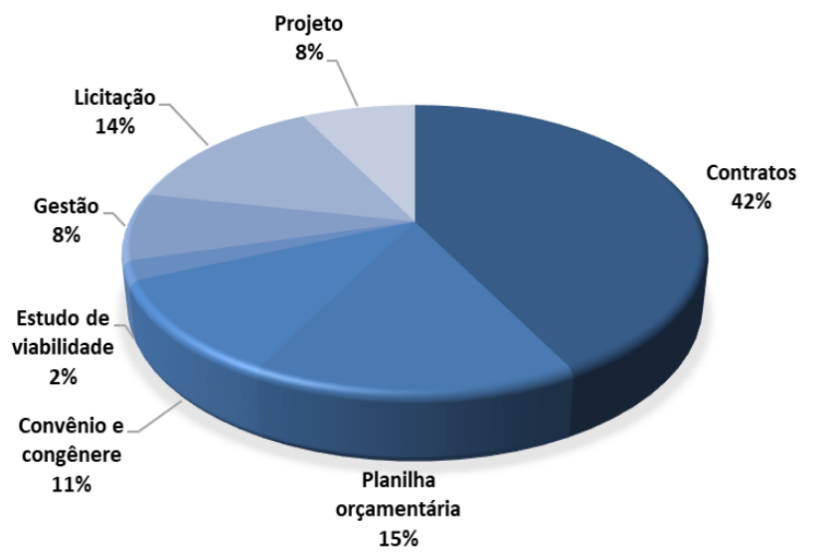


CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

GRÁFICO 3
TIPOS DE ACHADOS POR OBJETO OU ITEM EM QUE FORAM ENCONTRADOS
FISCOBRAS 2023



Fonte: Acórdão 2207/2023-TCU-Plenário

1.6 Metodologia de trabalho do Comitê

Nos termos do PLDO 2024, 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;





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

- g) as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
- h) o custo total e o estágio de execução física e financeira de contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas;
- i) empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação;
- 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 reuniões convocadas: por seu Coordenador, no dia 22/11/2024, para fins de instalação do Comitê; pela Presidente da CMO, no dia 28/11/2023, data em que foi realizada Audiência Pública⁶ 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. 143, *caput* e § 2º, do PLDO 2024; e, novamente, pelo Coordenador, no dia 13/12/2023, para fins de deliberação deste relatório pelos respectivos parlamentares integrantes do Comitê.

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. As respostas recebidas foram protocoladas na Secretaria da CMO e estão disponíveis na página internet da Comissão⁷.

De igual modo, o exame completo dos relatórios de auditoria apresentados pelo Tribunal e classificados como IGP, pIGP e IGC revelou que em três deles⁸ o material originalmente recebido correspondeu apenas a um sumário executivo do trabalho de fiscalização, ausentes os relatórios correspondentes. Após solicitação de complementação de informações pelo Comitê, o Tribunal encaminhou dois julgados (Acórdão nº 2178/2023-TCU-Plenário e Acórdão nº 2233/2023-TCU-Plenário, tratando respectivamente da conservação/recuperação da BR-364/AC

⁶ Registros da reunião disponíveis em <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/71304> e <https://escriva.camara.leg.br/escriva-servicosweb/html/71304>

⁷ Disponível no link: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/subcomissoes/Pedido_de_Informacoes_2023.html.

⁸ TC n. 027.793/2022-2 - Fiscalização n. 186/2022 - Manutenção Rod BR-364/AC - Contratos 667/2021 e 668/2021; TC n. 007.176/2022-8 - Fiscalização n. 77/2022 - Contratação das obras de construção da Adutora do Seridó-RN; TC n. 008.083/2023-1 - Fiscalização n. 62/2023 - BR-319/AM - Lote C e Trecho do Meio





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

e da Adutora do Seridó/RN), que contemplam plenamente os elementos informativos dos relatórios e demonstram a inexistência de indícios de irregularidades graves capazes de ensejar exame mais detalhado por parte do Comitê. Quanto ao terceiro relatório solicitado, relativo às obras da BR-319/AM - Lote C e Trecho do Meio, o Comitê recebeu as informações por meio do Aviso nº 995 GP/TCU, de 02/12/2023, indicando também não existirem indícios de irregularidades graves.

Nos termos do art. 140, § 1º, do PLDO 2024, 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.

A exemplo de exercícios anteriores, este Comitê propõe à CMO adotar como critério de trabalho não incluir no Anexo VI da LOA 2024 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;





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

- 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. 140 da LDO 2024.

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 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;





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

- 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 2024. 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

Deste o Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, o Comitê vem acompanhando de perto a questão da premente necessidade da criação de cadastro centralizado de obras públicas executadas com recursos federais. Os sucessivos relatórios do Comitê vêm, deste então, interagindo intensamente com o TCU e o Poder Executivo no sentido de fiscalizar, exortar e alertar sobre a matéria, e neles registra-se a evolução do tema⁹. No atual exercício, o Acórdão 2.207/2023-TCU-Plenário dá notícia de 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,

⁹ Um histórico detalhado dessas tratativas pode ser encontrado no Relatório 4/2021/COI, item 1.7 (https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/Relatorio_COI_4.pdf)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

ademaís 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. A última fiscalização, ainda pendente de julgamento pelo Tribunal (TC 036.106/2019-4), sinaliza alguns desafios que ainda precisam ser enfrentados para possibilitar a utilização do cadastro como fonte de informação e transparência para a gestão das obras públicas: 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’. No entendimento do Comitê, 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). A evolução histórica do assunto pode ser localizada nos relatórios anteriores do Comitê¹⁰.

Entre os problemas identificados em reiteradas fiscalizações refletidas nos relatórios do COI, e também acolhidas em dispositivos normativos das leis de diretrizes orçamentárias, ressalta-se a irregularidade no fluxo orçamentário/financeiro, ponto que é passível de tratamento pela CMO. Persiste, aqui, a realidade insistentemente demonstrada pelo COI em seus relatórios anteriores: embora não seja possível escapar à necessidade frequente de contenção de despesas

¹⁰ Um histórico detalhado dessas tratativas pode ser encontrado no Relatório 4/2021/COI, item 1.7 (https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/Relatorio_COI_4.pdf)





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

por razões de restrição fiscal macroeconômica, ainda continuam distorções no gerenciamento dos poucos 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”.

De fato, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2024 (Projeto de Lei nº 4/2023-CN) dedica, à semelhança das LDOs anteriores, extensa sequência de dispositivos à matéria¹¹. 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. Com efeito, uma das constatações do Acórdão 2.207/2023-TCU_Plenário, comunicada ao Poder Executivo, à Presidência do Congresso Nacional e à

¹¹ Art. 19. O Projeto de Lei Orçamentária de 2024 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. Os órgãos setoriais do Poder Executivo federal deverão observar, no detalhamento das propostas orçamentárias, a proporção mínima de 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 2024 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 a conclusão de, no mínimo, uma etapa ou a obtenção de, no mínimo, uma unidade completa, consideradas as contrapartidas de que trata o § 4º do art. 90; e

III - a ação estiver compatível com o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2024-2027 e a respectiva Lei.

§ 1º Entende-se como projeto ou subtítulo de projeto em andamento aquele cuja execução financeira, até 31 de maio de 2023:

I - tenha ultrapassado 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.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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, 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 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 do Acórdão acima descrito, abrange uma decisão de mérito alocativo que transcende as competências do COI, sendo no entanto aqui replicada para conhecimento da CMO e do Legislativo como um todo. Todavia, a questão da observância dos padrões legais de gestão do investimento público (qualquer que seja o objeto de sua destinação) está dentro das missões institucionais do COI, e por isso persistem a conveniência e a oportunidade de insistir, como no relatório apresentado ao PLOA 2022 (Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021), 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, ora reiterada pelo Comitê, contempla a recomendação à CMO para que, a partir da apreciação do projeto de lei orçamentária anual para 2025, conste da lei de diretrizes orçamentárias e do parecer preliminar respectivo que:





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

- a) todas as emendas à despesa nos orçamentos fiscal e da seguridade social, que destinem recursos a obras, inclusive por meio das transferências voluntárias, tenham sua admissibilidade condicionada à informação, por parte do autor, da identificação da obra ou projeto e respectiva situação e percentual de execução, no Cadastro Integrado de Projetos de Investimento - Cipi, de que trata o Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020, regulamentado pela Portaria SEGES/ME nº 25.405, de 23 de dezembro de 2020 (plataforma Obrasgov.br), ou da sua condição de inexistente no mencionado cadastro;
- b) todos os relatores (setoriais e geral) tenham a responsabilidade de demonstrar em seus respectivos relatórios que, no seu âmbito:
 - b.1 - foram inicialmente alocados os recursos disponíveis para os projetos em andamento cadastrados no Cipi e a manutenção dos bens existentes, na forma da lei de diretrizes orçamentárias;
 - b.2 - somente foram alocados recursos a outras programações não incluídas nas situações mencionadas no item “b.1” no caso de remanescerem recursos após o atendimento pelo valor integral de todas as emendas que nela se enquadrem (ou até o limite necessário para conclusão, se for menor), e desde que os respectivos objetos constem do Cipi e tenham a correspondente identificação, situação e percentual de execução naquele cadastro especificada nos termos do item a;
 - b.3 - somente foram alocados recursos a outras programações não incluídas nas situações mencionadas nos itens “b.1” e “b.2” no caso de remanescerem recursos após o atendimento pelo valor integral de todas as emendas que nela se enquadrem;
 - b.4 – exceções permitidas à exigência dos itens anteriores são, exclusivamente, obras destinadas à resposta a desastres e a calamidades públicas reconhecidas na forma da legislação, desde que conste a respectiva identificação no Cipi e fiquem evidenciados no relatório os atos normativos e administrativos que formalizaram a condição de desastre ou calamidade a que se refere a obra em questão;
- c) a aplicação dos itens anteriores considerar-se-á em função da totalidade da reserva de recursos disponível à alocação pela respectiva relatoria, independentemente da





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

natureza da emenda ou de sua autoria, devendo os relatores efetuarem a redistribuição de recursos entre diferentes tipos de emenda ou autores enquanto existirem alocações em desacordo com as prioridades do caput, até o seu atendimento pleno;

- d) a inobservância do previsto nos itens anteriores constitui impedimento técnico insuperável à execução da programação que porventura vier a ser inserida na lei orçamentária sem a sua observância;

Com a observância de tais dispositivos, estará o Congresso Nacional dando o exemplo em utilizar a informação já disponível (no Cipi) para cumprir esse mandato legal de boa gestão dos recursos públicos.

1.9 Outras informações relevantes – gestão da fiscalização

O Acórdão nº 2207/2023-TCU-Plenário traz outras notícias importantes para as atividades de controle e fiscalização dos projetos de infraestrutura.

Inicialmente, relata o desenvolvimento pelo TCU de uma estrutura conceitual de indicadores de maturidade de projetos de investimento, de valor do investimento e de prazo dos projetos. Submetidos apenas a testes com pequeno número de projetos, a iniciativa ainda não pôde gerar mapeamento mais abrangente da gestão de investimentos sob ponto de vista avaliativo, mas revela-se auspiciosa para fundamentar, na continuidade dos trabalhos de fiscalização, exame mais crítico das estruturas e práticas de gestão dos projetos de investimento por parte do controle externo. A apresentação desses resultados foi feita, no Acórdão, de forma bastante resumida, sendo necessário aguardar relatório completo do trabalho respectivo de fiscalização para a avaliação completa do potencial de uso desse material para fins de subsídio ao processo orçamentário. Também no âmbito do desenvolvimento de ferramentas, o Acórdão aponta o desenvolvimento inicial de modelo preditivo de risco em transferências voluntárias destinadas a obras públicas, voltado a identificar as probabilidades estimadas de não-conclusão de obras em função de variáveis já conhecidas no momento da contratação. O trabalho encontra-se em aperfeiçoamento, com as versões iniciais do modelo já apresentando bom desempenho preditivo segundo os parâmetros técnicos. Trata-se, aqui também, de providência ainda em andamento, mas que mostra grande potencial para aumentar a qualidade da fiscalização e da



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

gestão de risco. Outra medida em andamento, de grande impacto potencial sobre a fiscalização, é a integração do sistema automatizado de análise de orçamentos do Tribunal (SAO) com a plataforma Transferegov, que contém os dados das transferências voluntárias da União. Essa integração, que já teve especificações desenvolvidas, tem prevista a implantação do primeiro piloto dos sistemas em 2024, e permitirá a utilização de ferramentas automatizadas para examinar toda a base de dados de transferências de obras para fins de detecção de irregularidades.

Em seguida, aborda a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), criada pelo Decreto nº 6.666/2008, representando conjunto de práticas destinadas a permitir acesso aos dados geoespaciais para usuários e provedores dos setores público e privado e organizar a produção desses dados de forma a atender a padrões mínimos de qualidade e evitar duplicidades e desperdícios. Não se trata de órgão específico, mas de conjunto de medidas – principalmente regulatórias - coordenadas cuja responsabilidade é dividida por diversos órgãos federais. O levantamento apontou que existe a infraestrutura inicial de compartilhamento da informação¹², que a maioria dos órgãos federais do setor de infraestrutura está ciente da INDE e da obrigação de compartilhar informações na plataforma, mas que, no entanto, essa obrigação muitas vezes não é cumprida e não há monitoramento acerca da obrigação de compartilhamento dos dados na INDE. Observou-se ainda que existem iniciativas em andamento, que já produzem resultados em dados geoespaciais e que poderiam atender, com baixíssimo custo adicional, outras demandas do governo federal, mas que ainda não estão na plataforma¹³. Em conclusão, o Tribunal aponta riscos decorrentes da ausência de política nacional de geoinformação, da fragilidade normativa da instituição da INDE e de seus principais órgãos gestores originais, estabelecidos por decreto e passíveis de modificação por simples mudanças de organização ministerial¹⁴. O relatório técnico, ainda pendente de deliberação formal, sugere revisão da estrutura legal atual, apoiada por

¹² Disponível na página www.inde.gov.br

¹³ Os casos mencionados são os do Programa Brasil M.A.I.S., do Departamento de Polícia Federal, que disponibiliza imagens de satélite de média definição (pixel de 2,7 m) para qualquer ente público governamental (federal, estadual e municipal), com periodicidade diária de todo território brasileiro, e o programa GeoRadar, ferramenta em desenvolvimento pelo Ministério Público Federal (MPF) em parceria com a Universidade Federal de Lavras (UFLA) com o objetivo de modernizar e inovar as tecnologias utilizadas nas investigações conduzidas pelo MPF.

¹⁴ Como de fato aconteceu com a extinção dos dois órgãos principais mencionados no normativo inicial, a Comissão Nacional de Cartografia (CONCAR) e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). Na prática, todo o gerenciamento da INDE permaneceu nas mãos apenas do IBGE, que tem a função de operacionalizar o sistema mas não tem poderes normativos.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

legislação federal, que compelissem todas as instâncias públicas (federal, estadual e municipal) a compartilharem suas informações na INDE.

Nesta seara, entende o Comitê que toda mobilização em prol de uma estruturação de política nacional de geoinformação é muito bem-vinda, dada a importância que tem como suporte à formulação de políticas públicas e como ferramenta de gestão de investimentos e obras (com encadeamentos óbvios com os trabalhos de monitoramento ambiental remoto, fiscalização de obras e *Building Information Modelling*, entre tantos outros). Trata-se de investimento oportuno, necessário e de baixo impacto financeiro nessa etapa inicial (dado que, basicamente, envolve apenas compartilhar e publicizar informações que já existem isoladas em segmentos da administração). Assim, é relevante que este relatório contemple manifestação de endosso do Comitê à consolidação dos trabalhos, mediante comunicação ao Presidente da República no sentido de que uma estruturação normativa definitiva da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), contemplando a definição dos fundamentos da política nacional de geoinformação, a obrigação dos órgãos federais e subnacionais compartilharem as informações por ela abrangidas, e o desenho em caráter permanente das competências de normatização, gestão e operação, revela-se medida imprescindível e insumo estratégico para elevação da eficiência na gestão de políticas públicas e nos investimentos públicos e privados.

Por fim, em apontamento posterior, o Acórdão rememora as atuações de fiscalização no âmbito de prevenção e resposta a desastres e seus principais resultados, indicando a criação em 2022 pelo Tribunal de painel eletrônico denominado ‘Recursos para Gestão de Riscos e de Desastres’. Esta ferramenta, disponível na página do TCU na internet¹⁵, tem como finalidade apresentar, de forma detalhada, a distribuição dos recursos dos programas de gestão de riscos e de desastres ao longo do tempo, destacando os valores direcionados para ações de resposta e recuperação, além de individualizar os investimentos em prevenção e indicar os resultados dos principais trabalhos de fiscalização na área.

¹⁵ <https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfbd0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffea6a8&reportId=38677b6b-e536-4ad5-896c-5bef379e67d5> e <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/control-e-fiscalizacao/paineis-deinformacoes/>.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

1.10 Outras informações relevantes – casos isolados relevantes

Faz-se necessário ainda registrar informações sobre casos relevantes de obras e projetos que, embora não associados a indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação, devem ser conhecidos por este Comitê.

Alguns apontamentos decorrem do próprio Acórdão nº 2207/2023-TCU-Plenário. Ao abordar o caso da Usina Termonuclear de Angra 3, o relatório faz um breve histórico do projeto, e informa que obra encontra-se com 66% de execução física, com estimativas de custo para conclusão da ordem de R\$ 20 bilhões (entrada em operação comercial provável em 2029), e para eventual abandono das obras superior a R\$ 10 bilhões.

Como registrado em relatório anterior do COI, o Acórdão 208/2020-TCU-Plenário já apontava uma série de problemas críticos na viabilidade econômica e na gestão da obra de retomada do empreendimento nuclear de Angra 3, obra esta cujas etapas anteriores vieram ao exame do Comitê em função de severas irregularidades. As manifestações posteriores sobre o tema¹⁶ cingiram-se a debates recursais sobre aspectos pontuais das determinações do mencionado Acórdão, não sendo trazidos fatos novos desde então. Nos aspectos da questão relativos a providências de planejamento e formulação de políticas, não envolvendo um projeto de investimento consolidado, não vislumbra o Comitê nenhuma intervenção neste momento. De igual modo, a fiscalização do TCU em 2021 envolvendo uma série de iniciativas da Eletronuclear para adiantar parcelas da obra da Usina que estão no caminho crítico do projeto (Acórdão nº 2317/2021-TCU-Plenário) revelou que os editais ora em fase de elaboração apresentaram algumas impropriedades técnicas e de projeto, mas de pequena proporção e – em sua grande maioria – corrigidos pela empresa assim que apontados, pelo que a recomendação enfática do Tribunal é pela sua continuidade, tendo em vista o interesse em reduzir ao mínimo possível o já grande atraso do projeto. Em função dessas informações, o Comitê limita-se a manter essa iniciativa sob sua atenta observação.

Atualmente, o projeto segue dependendo de redefinição da modelagem econômico-financeira do projeto e da reestruturação da retomada das obras. No primeiro ponto, as diferentes fiscalizações do TCU apontaram falhas e lacunas na estimativa dos investimentos para conclusão da usina, inconsistências na modelagem jurídica para contratação do Construtor para execução da maior parte das obras remanescentes, sub-avaliação nas estimativas de captação de novos

¹⁶ Acórdãos 4529/2020, 485/2020 e 1134/2021-TCU-Plenário.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

financiamentos (com risco de repasse ao consumidor final de valor superior ao estimado nos estudos), e – sobretudo – riscos à modicidade tarifária quando da inserção da usina no sistema integrado nacional, pois há estudos indicando um excedente de custo bilionário para os consumidores quando a energia de Angra é comparada a outros referenciais de geração (em outras palavras, o risco de que ineficiências de gestão e outros atrasos na obra sejam incorporados ao custo da energia a ser repassado ao consumidor). Em síntese, do ponto de vista financeiro, persiste ainda uma série de indefinições relacionadas à viabilidade e à efetiva retomada e conclusão de Angra 3, concentradas no âmbito regulatório¹⁷, a exemplo da ausência de definição do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) quanto à decisão por autorizar, ou não, a outorga de Angra 3, e consequente aprovação dos preços da energia da usina. No âmbito dos contratos, a fiscalização de 2023 concentrou-se naqueles relativos ao fornecimento de equipamentos (empresa Framatome, valor atualizado R\$ 8,27 bilhões, e auxiliares), nos quais foram detectadas graves fragilidades na execução contratual (reconhecidas pela Eletronuclear, segundo o relatório): formalização sem os requisitos legais necessários para contratação direta, insuficiência de recursos orçamentários e financeiros para cumprimento das obrigações assumidas pela Eletronuclear, risco de dificuldade técnica e financeira na instalação dos equipamentos dado o longo período de armazenagem, deficiências na definição de preços referenciais e nos critérios de julgamento dos preços dos aditivos do contrato de equipamentos, superfaturamento e sobrepreço decorrente de reajuste irregular de preços, insuficiência dos controles da Eletronuclear para verificação dos quantitativos de horas faturadas no contrato de serviços, e custos horários de serviços superestimados em relação ao referencial. Em todos os casos em que considerou indício de irregularidade grave, o relatório de auditoria do Tribunal optou por solicitar apenas a oitiva da Eletronuclear e das contratadas, declinando de recomendar a paralisação com base no argumento de que os apontamentos “não são suficientes para ensejar a nulidade dos contratos” e que “não foi constatado desvio de valor materialmente relevante frente ao total dos contratos” (além da atitude manifestada pela Eletronuclear de reconhecer os erros apontados e iniciar providências para sua retificação). Já os contratos da denominada “Linha Crítica de construção civil e de montagem eletromecânica” tiveram apontamentos de

¹⁷ As lacunas e inconsistências nos estudos técnicos de responsabilidade da Eletronuclear, segundo o Acórdão, foram reconhecidas pela empresa, e adotadas medidas para o respectivo saneamento, cuja verificação será possível apenas quando forem concluídas.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

irregularidades na licitação¹⁸ e, na execução, constatação de ritmo de construção muito reduzido (o que ensejou alerta quanto aos impactos do atraso dessa etapa sobre o cronograma geral do projeto).

Nesse caso particular, o Comitê observa com grande preocupação que as irregularidades dos contratos anteriores de construção, acompanhadas de forma cerrada pelo COI nos relatórios dos períodos correspondentes, levaram a um virtual colapso da viabilidade da implantação da Usina, inexistindo hoje definição sobre como esse investimento (já inflado a valores elevadíssimos em função dos prejuízos e dos atrasos decorrentes das irregularidades) poderá ser inserido na matriz energética nacional. Assim, o achado relativo ao baixo ritmo de execução de contratos de obra ganha nova luz: sem uma definição da lógica econômica do projeto como um todo, é difícil justificar a utilização de recursos orçamentários (ou da CDE, ou de qualquer outra fonte) na aceleração de obras. Por outro lado, dado que os equipamentos de geração nuclear já foram adquiridos no passado, e precisam ter algum tipo de manutenção, a Eletronuclear vê-se na contingência de manter contratos com os respectivos fornecedores com inúmeras dificuldades de execução em função do longo tempo decorrido desde a entrega dos equipamentos (em alguns casos mais de quarenta anos), sob pena de perder até mesmo a possibilidade de utilizar os equipamentos no futuro – circunstâncias cuja dramática dificuldade técnica e operacional é exposta no relatório de auditoria sobre os contratos respectivos. Vislumbra-se, portanto, escassas oportunidades de intervenção da CMO como instância orçamentária através do mecanismo de bloqueio, na medida em que a alocação de recursos, segundo informa o Tribunal, é mínima, e não são assinalados pela Corte indícios de irregularidades graves que suscitem a recomendação de paralisação. O relatório propõe alertar às instâncias decisórias, inclusive a CMO, que “a insuficiência de previsão orçamentária e de recursos financeiros para a execução dos contratos das obras de retomada da UTN Angra 3, contrariam o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, bem como nos arts. 7º, §2º, inciso III, 8º, caput, e 14 da Lei 8.666/1993, alertando, ainda, que tais condições poderão conduzir à paralisação ou redução do ritmo das obras, com graves implicações como aumento de custos e elevação da tarifa de energia associada ao empreendimento”. Trata-se de consideração importante, mas que por outro lado não

¹⁸ A saber, a: adoção de regime de execução com fundamentação legal insuficiente; divulgação pública indevida do valor global sigiloso da licitação; ausência no edital da licitação dos critérios de aceitabilidade de preços unitários; e metodologia utilizada para definição do orçamento e preço de referência deficiente e/ou inadequada.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

pode ignorar a incerteza decorrente da questão regulatória (ou seja, como e sob que condições a usina será integrada à oferta energética nacional) – assim, não pode o Congresso simplesmente ampliar a alocação orçamentária para uma obra sem que se tenha minimamente o planejamento de como essa obra terá seus resultados aproveitados no setor econômico em que se insere. Os temas regulatórios, por sua vez, não se enquadram na competência da Comissão. Cabe a esta, portanto, apenas manter o acompanhamento à espera do momento decisório de natureza orçamentária; pode e deve, ainda, alertar as Comissões permanentes das duas Casas com competência para fiscalizar a matéria, a Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e a Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, de que as atuais indefinições de natureza regulatória quanto à inserção da energia da Usina Termonuclear de Angra 3 no sistema elétrico nacional, bem como as lacunas e inconsistências nas estimativas de investimentos, comprometem a avaliação da viabilidade do projeto e o aproveitamento dos recursos públicos federais já investidos na obra e nos equipamentos da Usina, ao tempo em que tais incertezas prejudicam a decisão de alocação de recursos federais para a obra, sendo que a escassez orçamentária daí decorrente pode conduzir à paralisação ou redução do ritmo das obras, com graves implicações como aumento de custos e elevação da tarifa de energia associada ao empreendimento.

Outros trabalhos de fiscalização pelo Tribunal mencionados no Acórdão (acompanhamento do Projeto de Desenvolvimento de Produção Sergipe Águas Profundas – PDP SEAP 1, da Petrobras, e trabalho sistêmico de fiscalização sobre a ocorrência e os determinantes de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos) são de extrema relevância. Como, porém, não trazem intervenções passíveis de exame por parte da CMO no âmbito orçamentário, fica o registro de sua observação atenta por parte do COI, a subsidiar posteriores atuações.

2 VOTO

Considerando as informações prestadas pelo TCU, pelos gestores, bem como as obtidas em Audiência Pública, e levando em consideração a metodologia de trabalho do COI e as determinações sugeridas pelo projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2024, **propomos o bloqueio** da execução física, orçamentária e financeira da seguintes obra e serviço, limitado





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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

As razões para inclusão do elemento acima especificado encontram-se detalhadas no Anexo I a este relatório.

De outro lado, propomos que **não seja incluído** no Anexo VI da LOA 2024 a obra/serviço abaixo especificado, que também foi discutido neste relatório:

Órgão/empresa	Obra / Serviço:	Objeto
39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS	Termo Aditivo 13 ao Contrato PG-016/97-00, que inseriu conjunto de obras na BR-290/RS - Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre

Diante do exposto, votamos pela aprovação deste relatório, com proposta de atualização do Anexo VI do PLN 29/2023 do Congresso Nacional (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2024), 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 à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional:

- I) reiterar a recomendação à CMO no sentido de que, a partir da apreciação do projeto de lei orçamentária anual para 2025, conste da lei de diretrizes orçamentárias e do parecer preliminar respectivo a seguinte disposição (detalhada na seção 1.8 do relatório):
 - a) todas as emendas à despesa nos orçamentos fiscal e da seguridade social, que destinem recursos a obras, inclusive por meio das transferências





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

voluntárias, tenham sua admissibilidade condicionada à informação, por parte do autor, da identificação da obra ou projeto e respectiva situação e percentual de execução, no Cadastro Integrado de Projetos de Investimento - Cipi, de que trata o Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020, regulamentado pela Portaria SEGES/ME nº 25.405, de 23 de dezembro de 2020 (plataforma Obrasgov.br), ou da sua condição de inexistente no mencionado cadastro;

- b) todos os relatórios setoriais e gerais demonstrem que, em relação à totalidade dos recursos por eles distribuídos, foram alocados inicialmente os demandados para projetos em andamento cadastrados no Cipi e a manutenção dos bens existentes, na forma da lei de diretrizes orçamentárias; posteriormente, para outros projetos cadastrados no Cipi não incluídos nas categorias anteriores; e somente depois de esgotado o atendimento de todos os projetos nessas condições, foram destinados recursos a outras programações;
- c) somente sejam permitidas exceções a essa regra de alocação para obras destinadas à resposta a desastres e a calamidades públicas reconhecidas na forma da legislação, desde que conste a respectiva identificação no Cipi e fiquem evidenciados no relatório os atos normativos e administrativos que formalizaram a condição de desastre ou calamidade da obra em questão;
- d) a inobservância desses critérios constitua impedimento técnico insuperável à execução da programação que porventura vier a ser inserida na lei orçamentária sem a sua observância;

- II) comunicar ao Presidente da República a posição da Comissão no sentido de que uma estruturação normativa definitiva da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), contemplando a definição dos fundamentos da política nacional de geoinformação, a obrigação dos órgãos federais e subnacionais compartilharem as informações por ela abrangidas, e o desenho em caráter permanente das competências de normatização, gestão e operação, revela-se medida imprescindível e insumo estratégico para elevação da





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

eficiência na gestão de políticas públicas e nos investimentos públicos e privados;

- III) alertar o Presidente da República para a preocupação que suscita a fragilidade atual da capacidade técnica de fiscalização de engenharia do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS e a necessidade de prover os meios compatíveis para a gestão das suas obras em andamento e da manutenção e segurança das obras instaladas;
- IV) alertar a Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e a Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, instâncias competentes para a fiscalização de mérito do tema, que as informações recebidas do TCU indicam que as atuais indefinições de natureza regulatória quanto à inserção da energia da Usina Termonuclear de Angra 3 no sistema elétrico nacional, bem como as lacunas e inconsistências nas estimativas de investimentos, comprometem a avaliação da viabilidade do projeto e o aproveitamento dos recursos públicos federais já investidos na obra e nos equipamentos da Usina, ao tempo em que tais incertezas prejudicam a decisão de alocação de recursos federais para a obra, sendo que a escassez orçamentária daí decorrente pode conduzir à paralisação ou redução do ritmo das obras, com graves implicações como aumento de custos e elevação da tarifa de energia associada ao empreendimento;
- V) solicitar ao Tribunal de Contas da União que execute, com a máxima brevidade, ação específica de fiscalização no Edital de contratação integrada RDC 90/2022 do DNIT, do qual resultou o Contrato 277/2022 (Lote Único) relativo à construção do trecho Manga/Itacarambi na BR-135/MG, tendo por objetivo verificar a adequação do anteprojeto licitado da obra às condições atuais do seu entorno urbano e geográfico, avaliando assim se ocorreram inconsistências que comprometam a execução contratual decorrente da licitação nele embasada, e dando conhecimento imediato dos resultados a esta





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional

Brasília/DF, de dezembro de 2023

Deputado DANIEL ALMEIDA
PCdoB/BA - Coordenador do COI

Membros do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI

Deputado LUCIANO VIEIRA
(PL/RJ)

Deputado RUY CARNEIRO
(PSC/PB)

Deputado ALEX SANTANA
(REPUBLICANOS/BA)

Deputado IGOR TIMO
(PODEMOS/MG)

Deputado ODAIR CUNHA
(PT/MG)

Deputado MARCO BERTAIOLLI
(PSD/SP)

Senador CARLOS VIANA
(PODEMOS/MG)

Senador MAGNO MALTA
(PL/ES)

Senador MARCELO CASTRO
(MDB/PI)





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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 2024

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.

Desde o processo destinado a aprovar a LOA2018, este Comitê faz constar de seus Relatórios¹⁹ informações referentes ao Termo Aditivo ora em comento. Para privilegiar a economia processual, tais informações não serão novamente transcritas por este Comitê. Debruçamo-nos sobre as informações recentes, as quais, a nosso juízo, são suficientes para lastrear nosso juízo de valor, bem como para dar a transparência necessária que o tema demanda.

Concentrando-nos nas informações mais recentes que fundamentam a posição do COI para o exercício de 2024 a que se refere o relatório, temos que 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

¹⁹ https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio_COI_2.pdf (LOA2023, Relatório 2, fls. 34 a 43);
https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio_COI_1.pdf (LOA2023, Relatório 1, fls. 8 a 22);
https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/PARECER_COI.pdf (LOA2022, Relatório 2, fls. 51 a 60);
https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/LOA/Relatorio_COI_3.pdf (LOA2023, Relatório 1, fls. 13a 26);
https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Relatorio_COI_2.pdf (LOA2021, Relatório 2, fls. 29 a 38);
https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Parecer_COI_2.pdf (LOA2021, Relatório 1, fls. 30 a 43);
https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio-COI_2_PLOA.pdf (LOA2020, Relatório 2, fls. 24 a 30);
https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio_COI_1.pdf (LOA2020, Relatório 1, fls. 44 a 56);
https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2018/COI/LOA/Relatorio-2-2018-COI_Obras_inacab.pdf (LOA2019, Relatório 2, fls. 36 a 43);
https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2017/COI/LOA/Relat%C3%B3rio%203-2017-COI_PLOA%202018.pdf (LOA2018, Relatório 2, fls. 36 a 42).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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, 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.

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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 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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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.” (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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

os resultados da Revisão Extraordinária eventualmente deliberada e celebrada obedecendo ao saneamento das irregularidades apontadas.

Por fim, o recentíssimo 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 TCU²⁰ indicando interesse da empresa em, mais uma vez, obter prorrogação do contrato vigente a pretexto de 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

²⁰ “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 de 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 2024

motivos relativos ao risco de contraparte somam-se às constatações diretamente verificadas no contrato para afastar a possibilidade de afastar a recomendação de paralisação.

Proposta do COI:

Como já manifestado por este Comitê em outras ocasiões, trata-se de caso que representa o paradigma da ação do Comitê, ou seja, a possibilidade de intervenção preventiva: segundo as informações colacionadas, o contrato ainda está em andamento, ainda que de forma precária amparado em decisões judiciais liminares, e a obra ainda tem por concluir mais da metade. Assim, o foco da fundamentação da posição do colegiado tem horizonte temporal bastante próximo, lastreado nas considerações sobre a conjuntura imediata da obra.

Com essa perspectiva, entende o Comitê que a afirmação recebida da ANTT em 2023 é absolutamente correta: a 15ª Revisão Extraordinária, quando concluída e formalizada, atenderá as determinações do TCU quanto às irregularidades, culminando na eventual retirada da recomendação de paralisação na obra. Todo o trabalho técnico e administrativo diligentemente encaminhou-se para essa conclusão. Portanto, o marco de liberação da obra é bastante claro: a materialização dessa revisão extraordinária, com efeitos sobre a equação financeira da concessão. Tal medida ainda não ocorreu, nem de forma pactuada, nem como exercício do poder administrativo unilateral do Estado: a ANTT vem envidando os esforços necessários para tanto, mas o processo não chegou ao seu termo – e a oposição cerrada da concessionária torna pouco provável que tenha conclusão efetiva fora do âmbito judicial. Assim, não estão presentes ainda as condições identificadas pela própria agência para o saneamento das irregularidades.

Reforça essa conclusão o cenário da áspera judicialização da concessão e sua prorrogação precária, no qual a obra em questão é um dos argumentos contra a União, e na qual a posição da concessionária tem se mostrado inflexível no reconhecimento dos prejuízos aqui apontados, insere incertezas de tal monta que afastam a perspectiva de qualquer tipo de novo aporte orçamentário para a obra ou para reequilíbrio econômico-financeiro dela decorrente (ficando claro que o encontro de contas final somente será atingido pela via judicial, e não pela execução orçamentária regular). As informações trazidas pelo Acórdão 2.346/2023-TCU-Plenário acerca da duvidosa engenharia financeira entre a Concer e a controladora tornam ainda mais difícil alguma contemplação em relação a possibilidade de saneamento do problema pela via consensual. Todos esses fatores afastam, inequivocamente, a hipótese de retomada de qualquer





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

tipo de investimento orçamentário nessa programação. Neste sentido, repetimos, o bloqueio será um reforço aos atos de gestão que já vem sendo sistematicamente perseguidos pela ANTT.

Cabe lembrar - até para diferenciar a situação da BR-040/RJ da BR-290/RS também tratada neste Relatório - a grade de critérios aprovada pela CMO, 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, 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 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.

Aqui, e ao contrário do caso da BR-290, existe ostensiva e reiterada insistência da concessionária em persistir fruindo as condições da concessão, com base em judicialização e medidas precárias, além de manifestações da empresa (não se sabe se meramente protelatórias ou propositivas) no sentido de que seja ainda aproveitado o contrato assim prorrogado para realizar o restante da obra - que de plano afasta qualquer possibilidade de considerar o caso como suscetível de enquadramento nesses critérios (independentemente da posição do órgão público regulador do contrato, o qual tem agido consistentemente nos últimos anos no sentido de tentar sanear as irregularidades e não manter o contrato em questão). Destarte, não há como considerar





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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 uma programação que teria muito pouca probabilidade de receber recursos, conforme se depreende da posição manifesta da ANTT, é o espaço que tem o Comitê para contribuir com a proteção ao Erário, e esse espaço será ocupado.

A posição do Comitê, por todos esses motivos expostos, e em consonância com aquela manifestada pela ANTT e pelo TCU, 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 é exclusivamente o Termo Aditivo 12/2014, de 30/12/2014, tal como já consta em sucessivas leis orçamentárias.



**CONGRESSO NACIONAL**

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT

Programa de Trabalho:

26.846.2126.00P5.0043/2016 - Recomposição do Equilíbrio Econômico - Financeiro do Contrato de Concessão da BR-290/RS - Osório - Porto Alegre - Entroncamento BR-116/RS (entrada p/ Guaíba) No Estado do Rio Grande do Sul

Objeto:

Termo Aditivo 13 ao Contrato PG-016/97-00, que inseriu conjunto de obras na BR-290/RS - Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre/Concepa

Irregularidade:

Superfaturamento no cálculo da remuneração das obras (IGP)

Superfaturamento decorrente de quantitativos inadequados e de preços excessivos frente ao mercado (IGP)

Superfaturamento no serviço de instalação de telas de passagem (IGP)

Superfaturamento no transporte de material para bota-fora (IGP)

Projeto executivo deficiente (IGC)

Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU (IGC)

Histórico**Informação do TCU:**

Trata-se de avaliação de um aditivo ao contrato de concessão da BR-290/RS (trecho Porto Alegre/Osório), o TA 13 celebrado em 2014, pelo qual a União contratou com a concessionária Concepa a ampliação de capacidade de um determinado trecho de obra não previsto no contrato original. Como contrapartida a esses investimentos, o referido termo aditivo estabeleceu que as obras seriam remuneradas por aporte de recursos públicos ou, alternativamente, pela prorrogação do contrato de concessão.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Desde o processo destinado a aprovar a LOA2018, este Comitê faz constar de seus Relatórios²¹ informações referentes ao Termo Aditivo ora em comento. Para privilegiar a economia processual, tais informações não serão novamente transcritas por este Comitê. Debruçamo-nos sobre as informações recentes, as quais, a nosso juízo, são suficientes para lastrear nosso juízo de valor, bem como para dar a transparência necessária que o tema demanda.

Concentrando-nos nas informações mais recentes que fundamentam a posição do COI para o exercício de 2023 a que se refere o relatório, temos que o Acórdão 2538/2022–TCU–Plenário registrou que, embora naquele ano já se tivesse o contrato encerrado e a Tomada de Contas Especial aberta, persistiam o processo administrativo em que ainda se apuravam os haveres e deveres das partes, e duas ações judiciais movidas pela concessionária em face da União a fim de discutir o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e buscando a declaração da legalidade dos 13º e 14º termos aditivos. Assim sendo, como a manutenção do apontamento de irregularidade não prejudicava a continuidade da operação da concessão, agora com outro contrato independente, e como ainda existia o risco potencial de celebração de algum tipo de encontro de contas administrativo de reequilíbrio relativo às irregularidades de questão (já sem sequer a cobertura das garantias contratuais do contrato encerrado), optou a Corte por manter a indicação de IG-P, a qual foi acatada pelo Congresso Nacional, permanecendo a obra no Anexo VI da LOA 2023.

O relatório de fiscalização de 2023 acrescenta que, no processo de apuração de haveres e deveres (SEI 50500.192251/2017-03), a autarquia emanou a Deliberação-ANTT 123, de 21/3/2022 (DOU de 22/3/2022, Seção 1, p. 58), com aprovação de encontro de contas ao final de contrato, cujo montante em favor da União é de R\$ 227.638.931,32 a valores de agosto de 2022; a Concepa recorreu administrativamente, tendo sido denegado o recurso pela Agência. Judicialmente, identifica duas ações movida pela Concepa a fim de discutir o reequilíbrio

²¹ https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio_COI_2.pdf (LOA2023, Relatório 2, fls. 45 a 52);
https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2021/COI/PARECER_COI.pdf (LOA2022, Relatório 2, fls. 66 a 73);
https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Relatorio_COI_2.pdf (LOA2021, Relatório 2, fls. 43 a 50);
https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/COI/LOA/Relatorio-COI_2_PLOA.pdf (LOA2020, Relatório 2, fls. 34 a 40);
https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2018/COI/LOA/Relatorio-2-2018-COI_Obras_inacab.pdf (LOA2019, Relatório 2, fls. 47 a 52);
https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2017/COI/LOA/Relat%C3%B3rio%203-2017-COI_PLOA%202018.pdf (LOA2018, Relatório 2, fls. 42 a 46).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

econômico-financeiro do contrato de concessão e buscando a declaração da legalidade dos 13º e 14º termos aditivos (o primeiro é justamente o que deu margem à obra - ações 1011971-52.2018.4.01.3400 e 1035087-19.2020.4.01.3400, ambas em trâmite na 9ª Vara Federal de Brasília/DF); não se localizou decisão de mérito até o momento²².

Aduz o relatório que as circunstâncias relevantes para a recomendação ou não da irregularidade são:

- a) a concessionária já não opera mais o trecho (desde 2018), estando o contrato de concessão em fase de encerramento (SEI 50500.192251/2017-03);
- b) ausência de dotação orçamentária para a funcional 26.846.2126.00P5.0043 no projeto da LOA 2024, bem como em rubrica semelhante;
- c) já houve aprovação do cálculo realizado pela agência reguladora, por meio da Deliberação ANTT 123, de 21/3/2022, no valor de R\$ 227.638.931,32, a preços atualizados, em favor da União;
- d) no âmbito desta Corte de Contas já houve a instauração de processo de tomada de contas especial – TC 034.492/2020-8 – decorrente do presente processo e com o intuito de ressarcir o Erário do dano calculado de R\$ 104.706.621,54 (valor histórico atualizado até 5/2/2021);
- e) o citado processo (TC 034.492/2020-8) cuida da integralidade do débito calculado para as quatro irregularidades classificadas como IGP e se encontra em fase final de instrução de mérito;
- f) existem duas ações judiciais movidas pela concessionária discutindo o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Tais circunstâncias, afirma, retiram a possibilidade de execução financeira e orçamentária do contrato em si, e os procedimentos apuratórios (Tomada de Contas Especial no TCU e processo contratual de encontro de contas na ANTT) discorrem sobre valores formalmente definidos como créditos da União (“Disso resulta que, em última análise, não haveria possibilidade de bloqueios de orçamento que seriam destinados à concessionária, sendo inútil a manutenção do empreendimento no quadro bloqueio.”)

Finalmente, o recente Acórdão 1965/2023–TCU–Plenário reconhece que, no exercício corrente, poucas modificações fáticas ocorreram, tendo o processo administrativo de encontro de contas avançado em algumas etapas, mas ainda pendente de conclusão. Na mesma linha do relatório de fiscalização, o Tribunal aponta que “a manutenção das irregularidades como IGP

²² Essa condição foi corroborada por consulta direta aos registros eletrônicos do processo promovida pelo COI em 17/11/2023.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

impõe custos administrativos à ANTT, ao TCU e ao Congresso Nacional na condução anual das atividades de controle”, custos esses que estariam ocorrendo em paralelo às outras iniciativas em torno das irregularidades em questão, a saber, “o processo administrativo de apuração de haveres e deveres com relação a esse empreendimento (SEI 50500.192251/2017-03) conduzido pela Agência Reguladora, a avaliação das alegações de defesa das citações realizadas no âmbito da TCE aberta no TC 034.492/2020-8, assim como a conclusão da análise da oitiva proposta nas peças 311 e 312 dos presentes autos, ambos processos sob a responsabilidade do TCU”. Desta feita, propôs o Relator, “com base na racionalidade administrativa, [..] a alteração da classificação das irregularidades citadas no Acórdão 140/2020-TCU-Plenário de IGP para IGC, sem prejuízo de destacar que na condução dos trabalhos, seja na TCE ou na avaliação da oitiva feita nestes autos, a unidade técnica poderá, se a situação demandar, propor novas ações, como por exemplo a reclassificação da irregularidade para IGP, de forma a garantir a efetividade das decisões desta Corte de Contas”. Ressalva, ainda, que essa modificação “não permite inferir ou emitir qualquer juízo no sentido de que as irregularidades foram sanadas ou que o TCU pretende, sob nenhuma forma, autorizar a continuidade da exploração da concessão pela Concepa ou, ainda, a realização de eventuais obras pela mencionada Concessionária”. O raciocínio foi acolhido pelo Plenário do Tribunal, que comunicou à CMO “sobre a reclassificação, para IGC, dos indícios de irregularidades graves do tipo IGP apontadas no empreendimento das obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS, objeto do 13º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-016/97-00”. De igual forma, a relação de obras com recomendação de paralisação encaminhada em caráter definitivo pelo Acórdão 2207/2023–TCU-Plenário não incluiu o contrato em questão entre aquelas obras com IGP.

Informações do gestor:

A ANTT acrescentou²³, em resposta ao pedido de informações do COI, que entende que a conclusão e entrega das obras ao final de 2015²⁴ implica na ausência de dotação orçamentária para sua continuidade, o que não justificaria a suspensão da execução orçamentária e financeira. Informa que Além disso, vale ressaltar que o contrato de concessão com a Concepa foi encerrado

²³ Ofício SEI nº 38612/2023/AESPI/DIR-ANTT, encaminhando a nota informativa SEI nº 349/2023/CIPAC/GERER/SUROD/DIR

²⁴ Detalhando que 89,61% das obras previstas pelo termo aditivo foram entregues corretamente, enquanto aquelas não implantadas, ou executadas de forma parcial, tiveram os valores excluídos do ajuste inicialmente previsto.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

em 3 de julho de 2018, inclusive quanto ao procedimento de apuração da haveres e deveres; a concessionária recebeu Guia de Recolhimento da União (SEI nº 13426831) para o pagamento do valor devido pela concessionária ao Poder Público, conforme a Deliberação ANTT nº 123, de 21 de março de 2022. Por esses motivos, soma-se aos argumentos do Tribunal no Acórdão em que reclassificou as irregularidades para IG-C, pela ineficácia da inclusão no mecanismo de bloqueio.

Na audiência realizada pelo COI em 22/11/2023, o representante do TCU apontou que as razões para a mudança de posição do TCU foram o encerramento do contrato, a ausência de dotação orçamentária para a obra, a existência de tomada de contas especial em aberto, a existência de um novo contrato de concessão operando no trecho e – o que seria distinto em relação a 2022 – o encerramento formal, na esfera administrativa, do encontro de contas, com a formalização do débito, o que impediria uma mudança de posição da ANTT. Os representantes da Agência corroboraram o caráter definitivo da decisão administrativa de encerramento da apuração de deveres e haveres, tendo acionado a Advocacia Geral da União para a respectiva cobrança executiva. Informam que a concessionária formulou à justiça pretensões contrárias a essa conclusão, mas desconhecem decisão judicial em caráter liminar ou definitivo que tenha se pronunciado sobre o mérito do respectivo pedido.

Proposta do COI:

Trata-se de modificação da apreciação de mérito do próprio Tribunal sobre uma situação fática que em muito pouco se alterou em relação ao ano passado: persiste o risco teórico de desembolsos financeiros provenientes das gravíssimas irregularidades em questão, dado que não se encerrou o processo administrativo do encontro de contas (ainda que, como lembra o Tribunal, “os processos, tanto no TCU, quanto na ANTT, discorrem sobre créditos em favor da União e não valores a serem pagos à Concepa”). Não constam dotações no PLOA 2024 para o reequilíbrio em questão, tanto nas programações originais quanto em rubricas que possam indicar semelhança.

Em seu relatório para o PLOA 2022, o COI manifestava-se no sentido de que:

Não havia dotações destinadas ao contrato nos orçamentos de 2019, 2020 e 2021, assim como não há no PLOA 2022 (de fato, a última manifestação da ANTT é a de, fundamentadamente, consolidar o cálculo preciso de um grande valor a cobrar da concessionária ao final do encontro de contas, quer decorrente





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

da malversação do aporte para a obra isoladamente, quer do fluxo de caixa total do conjunto de eventos da concessão). Persiste, de toda forma, a constatação de que a manutenção do bloqueio (agora, com efeitos apenas orçamentário-financeiros) vem exatamente reforçar um curso de ação que a Agência felizmente passou a adotar. Neste sentido, é coerente com o mecanismo orçamentário a realização de bloqueio, uma vez que se previne não só o pagamento de futuros valores de pleitos adicionais quanto, também, eventuais saldos de restos a pagar eventualmente existentes,

Tal vem sendo, efetivamente, o curso de ação da ANTT, que formalizou seu entendimento do valor devido pela concessionária à União em função do encerramento do contrato (R\$ 227.638.931,32 – Deliberação ANTT 123, de 21/3/2022), bem como do Tribunal (pelo próprio fato de ter formalizado e colocar em andamento uma Tomada de Contas Especial, cujo pressuposto de constituição é a existência de um débito em favor dos cofres públicos).

Cabe ao COI avaliar o balanço de riscos para que a supressão do bloqueio orçamentário como uma atividade de controle, nestas circunstâncias, não traga, como contrapartida da redução do custo administrativo, a possibilidade de prejuízos à União. 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, 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, 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 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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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.

Em relação a essa rigorosa grade de critérios, pode-se entender de forma favorável o enquadramento do caso em exame: não há qualquer tentativa ou manifestação da administração no sentido de reformar, retomar, ou mesmo reconhecer algum tipo de crédito ou abatimento, à contratada em função das irregularidades em comento. Ao contrário, a posição formalizada pela União é a de constituir em débito as irregularidades apontadas (tanto na deliberação final do encontro de contas de haveres, com cobrança administrativa, pela ANTT, quanto na constituição de débito que deu origem a Tomada de Contas Especial no TCU).

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.

Com base nesses fundamentos, o Comitê concorda com as posições da ANTT e do TCU e propõe que não seja incluída a obra em questão no Anexo VI da LOA 2024.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Construção da Ferrovia Transnordestina - trecho entre Salgueiro/PE e Porto de Suape/PE

39207 - VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

Programa de Trabalho:

26.783.3901.161K.0026/ Construção da Ferrovia Transnordestina - trecho entre Salgueiro/PE e Porto de Suape/PE - EF-232 - No Estado de Pernambuco (Seq: 1943)

Objeto:

Obras da malha concedida à Transnordestina Logística S.A. (TLSA), até a conclusão do encontro de contas, em que se apurem e restitua aos cofres credores eventuais prejuízos causados pela Concessionária e pela Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL)

Irregularidade:

Cautelas e restrições apontadas no Acórdão nº 2769/2022-TCU-Plenário quanto ao Termo Aditivo que retira o trecho entre Salgueiro/PE e Porto de Suape/PE da área de concessão da Concessionária TLSA

Histórico

Informação do TCU:

Trata-se de programação incluída no orçamento da empresa VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. tendo por objeto as obras de construção do trecho entre Salgueiro/PE e Porto de Suape/PE da Ferrovia Transnordestina - EF-232.

O projeto da nova malha da Ferrovia Transnordestina foi objeto de extensas abordagens por este Comitê em relatórios anteriores, tendo em vista o excepcional prejuízo aos cofres públicos ocasionado pelas irregularidades na execução da obra por parte da concessionária Transnordestina Logística S.A., que ensejaram determinação cautelar pelos Acórdão 2.532/2017-TCU-Plenário e 1.708/2022-TCU-Plenário no sentido de que os entes federais envolvidos abstenham-se de destinar recursos, a qualquer título, inclusive como subvenção e renúncia fiscal, para as referidas obras, além de determinação à ANTT para repactuar com a concessionária um cronograma de retomada das obras.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Em resposta à virtual paralisação do projeto e ao impasse quanto à caducidade ou não da concessão, o então Ministério da Infraestrutura propôs ao TCU que, dentro do novo cronograma a ser pactuado, seja incluída a cisão do Segmento Salgueiro/PE até Suape/PE, com a assunção pela União do trecho cindido (além de outros aprimoramentos regulatórios), suspendendo-se assim o processo de decretação de caducidade então em andamento.

Por meio do Acórdão nº 2769/2022–TCU–Plenário, a Corte analisou minuta proposta pela ANTT para um Termo Aditivo que implementasse as medidas propostas, que foi acolhida com algumas ressalvas pela decisão proferida. Desta forma, o Acórdão em questão revogou as medidas cautelares então em vigor e deliberou:

9.3. determinar, cautelarmente, com fulcro no art. 276 do Regimento interno do TCU, ao Ministério da Infraestrutura (MInfra), à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e à Valec Engenharia Construções e Ferrovias S.A. (Infra S.A.), observadas as respectivas competências, que se abstenham de liberar recursos federais, ou autorizar-lhes a liberação, independentemente da origem, para as obras da malha concedida à Transnordestina Logística S.A. (TLSA), até a conclusão do encontro de contas, em que se apurem e restitua aos cofres credores eventuais prejuízos causados pela Concessionária e pela Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL);

9.4. determinar ao MInfra, à ANTT e à Valec que, uma vez satisfeita a condição imposta no subitem 9.3 deste voto, anteriormente à eventual liberação de recursos, submeta a matéria à deliberação desta Corte de Contas;

9.5. determinar à ANTT e ao MInfra que promovam as seguintes alterações na minuta do termo aditivo a ser celebrado com a TLSA:

9.5.1. modificar o item 2.1.1 do Anexo IV ao Termo Aditivo, para manter a obrigação de a Concessionária zelar pela integridade dos bens integrantes do trecho Salgueiro-Suape, conforme normas técnicas específicas, mantendo-os em perfeitas condições de funcionamento e conservação, até a sua entrega à nova concessionária;

9.5.2. acrescentar às condições a serem atendidas para o pagamento de eventual indenização em favor da Concessionária, previstas no item 4.4. do Termo Aditivo, a outorga do trecho devolvido (Salgueiro-Suape) e a assinatura do contrato de concessão correspondente;

9.6. autorizar a ANTT e o DNIT (Interveniente A) a assinar o termo aditivo proposto (peça 834), com as alterações a que se refere o item 9.5 e seus subitens;

9.7. fixar o prazo de 120 dias para que a ANTT e o MInfra, observadas as respectivas competências, informem ao TCU as medidas efetivamente adotadas com vistas à:

9.7.1. solução definitiva dos contratos de concessão das malhas concedidas à FTL e à

TLSA;

9.7.2. exclusão da Valec da composição acionária da TLSA e devolução do trecho Salgueiro-Suape, caso venha a ser firmado o termo aditivo de que trata o subitem 9.6 deste Acórdão;





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Posteriormente, o Acórdão de relação nº 1027/2023–TCU–Plenário prorrogou por mais 120 dias (a partir de 31/05/2023) o prazo para atendimento aos itens 9.7, 9.7.1 e 9.7.2 acima.

Deste modo, o TCU posicionou-se pela continuidade das restrições à aplicação de recursos federais na malha concedida à Transnordestina Logística (TLSA), até encontro de contas que apure os prejuízos causados pela concessionária no período em que desfrutou da concessão. De outro modo, acolheu a proposta do Executivo de retirar o trecho Salgueiro-Suape da extensão da malha concedida.

Com efeito, em 26 dezembro de 2022, foi publicado (DOU, Seção 3, p. 139) extrato do Termo Aditivo n 1 ao contrato de concessão²⁵, o qual, entre outros pontos:

- a) contempla, em sua cláusula segunda, § 2º, a alteração da cláusula segunda do contrato original, circunscrevendo a concessão aos trechos Eliseu Martins/Trindade, Trindade/Salgueiro, Salgueiro/Missão Velha, e Missão Velha/Porto de Pecém (excluindo, portanto, a previsão do trecho Salgueiro – Porto de Suape;
- b) atende às retificações adicionais determinadas pelos itens 9.5, 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 2769/2023-TCU-Plenário.

Desta forma, constata-se a exclusão do trecho Salgueiro – Porto de Suape da malha concedida, medida não contestada pelo Tribunal quando de sua proposição pelo Poder Executivo e que não foi objeto de posteriores manifestações em contrário da Corte, quer quanto ao mérito, quer quanto à sua efetiva ocorrência.

Assim, depreende-se que a previsão orçamentária de R\$ 100 milhões de reais para obras no trecho Salgueiro – Porto de Suape no PLOA 2024 não abrange mais o objeto da concessão à Transnordestina Logística, nem, portanto, incide na vedação do item 9.3 do Acórdão nº 2769/2022–TCU–Plenário.

O Cadastro de Ações trazido nas Informações Complementares ao PLOA 2024 prevê, para essa programação, a seguinte natureza:

Construção do trecho entre Salgueiro/PE e Porto de Suape/PE, compreendendo a execução de obras de engenharia e serviços como terraplanagem,

²⁵ Texto integral publicado na página da ANTT: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/concessoes-ferroviarias/transnordestina-logistica-s-a/contrato-de-concessao-e-aditivos/termo-aditivo-no-1-tlsa.pdf/@download/file>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

desapropriações, compensações ambientais, sítios arqueológicos, supervisão, gerenciamento, consultorias e demais serviços relacionados ao empreendimento. Envolve também a implementação da Gestão Ambiental ao empreendimento, englobando, entre outras, ações mitigadoras e compensatórias das áreas de influência direta e indireta, e o atendimento das licenças ambientais. A construção do referido trecho proporcionará uma via econômica de escoamento à produção da região, dentro dos padrões tecnicamente estabelecidos de segurança e confiabilidade, e a integração aos demais modais de transporte, bem como a revisão de projetos executivos em fase de obras nos modais da infraestrutura de transportes.

Refere-se, portanto, à expectativa de aplicação em todos os aspectos relativos à construção de um trecho ferroviário, com redação similar aos dos demais trechos ferroviários integrantes do orçamento da Valec. Não indica qualquer posicionamento prévio acerca da eventual relação com concessionárias ou outra forma de gestão do empreendimento que não a da execução direta.

Informação do gestor:

Na audiência promovida pelo COI em 22/11/2023, o representante do Ministério dos Transportes descreveu em detalhe as etapas pretendidas para a evolução futura da obra: promover recebimentos parciais dos subtrechos da ferrovia devolvida ainda sob responsabilidade de conservação da concessionária anterior (mediante levantamento de ativos e passivos do trecho), sem indenização imediata, seguidos de atualização de projetos e realização de obras parciais nos trechos recebidos para viabilizar uma nova concessão. O encontro final de contas relativo ao trecho, com uma eventual indenização à antiga concessionária, dependerá cumulativamente da conclusão do levantamento do trecho devolvido, do abatimento de passivos de outros contratos de concessão do mesmo grupo econômico, da conclusão das obras do trecho ainda abrangido pela concessão cindida (Eliseu Martins – Salgueiro – Pecém) e da assinatura do novo contrato de concessão do trecho Salgueiro-Suape. A alegada destinação dos recursos orçamentários será a compatibilização e atualização de projetos nos trechos devolvidos, inclusive condicionantes ambientais e desapropriações, e obras parciais, com vistas a fundamentar uma nova concessão.

Pelo Ofício 2377/2023/ASPAR/GM, de 01/12/2023, o Ministério dos Transportes encaminhou diferentes manifestações relativas ao tema. Por meio dos Despachos SUFER (20449964) e CATIV (20372350), as áreas técnicas da ANTT confirmam a celebração do 1º





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Termo Aditivo ao contrato de concessão da TLSA em 32/12/2022, retirando o trecho Salgueiro-Suape da concessão e estabelecendo as condições para devolução para a União, observando as determinações do Acórdão 1708/2002–TCU–Plenário. Nesse instrumento, está contemplada a contratação, pela concessionária, de empresas independentes para o levantamento de ativos edificados e eventuais passivos, levantamento esse a ser analisado pela ANTT para fins de eventual definição da indenização do saldo dos bens, após o que poder-se-á formalizar o termo de devolução definitiva. Afirma a Agência ainda que não tem qualquer programação orçamentária dedicada a obras em infraestruturas concedidas, nem competência legal para seguir fiscalizando as obras do trecho Salgueiro - Suape após ter sido retirado da concessão. Quanto à situação física do trecho, afirma só poder avaliar após o recebimento e aprovação do levantamento dos ativos edificados, o que tem prazo contratual de 12 meses. Já a Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário apresenta informação da coordenação orçamentária do Ministério (Despacho 127/2023/COIND/COGEO/SPOA/SE de 20/11/2023) apenas indicando que o fornecimento das informações é “da responsabilidade dos órgãos finalísticos deste Ministério que atuam no modal de transportes terrestres ferroviário”, e dará conhecimento delas tão logo tenha acesso às decisões.

Proposta do COI:

Não se trata, desde logo, de realizar qualquer manifestação sobre a legalidade nem sobre a conveniência da solução adotada, qual seja, simplesmente retirar o trecho em questão da malha concedida, nem sobre a adequação das providências para recuperar os prejuízos até agora causados à União pela concessão modificada. Trata-se de medidas sobre as quais a CMO não tem capacidade de intervenção no processo orçamentário, uma vez que, em si mesmas, não envolvem novos desembolsos por parte de quaisquer entes federais.

O papel do mecanismo de controle orçamentário, no caso, é apenas o de identificar no orçamento sob exame a ocorrência de eventuais despesas nele contidas que conflitem com a legalidade ou apresentem risco de prejuízos irreparáveis ao Erário. No caso, não existe regramento ou previsão sobre como esses R\$ 100 milhões virão a ser aplicados, o que dependerá das providências administrativas a cargo do Executivo – não existe, desta forma, indício de que venham a ser contempladas despesas irregulares. Quanto ao risco de que tais recursos venham a ser aplicados em benefício da concessionária desistente, ocorrendo com despesas de sua



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

responsabilidade na conservação dos bens concedidos, tratar-se-ia de hipótese de ostensivo descumprimento, por parte do eventual ordenador de despesa responsável, da cláusula 2.1.1 do Anexo IV do Termo Aditivo 1, que prevê ser tal conservação em perfeitas condições de funcionamento uma obrigação da concessionária que entrega o trecho, até sua entrega formal a novo concessionário. Um ato ilegal dessa natureza não pode ser presumido (até porque não há qualquer indício de que esteja em preparação), e inevitavelmente acarretaria para quem pretendesse cometê-lo a responsabilização administrativa, cível e criminal.

Esse desenho de intervenção é exatamente aquele expresso pelo Ministério na audiência: receber gradativamente trechos da concessão cindida, atualizar projetos, e eventualmente deixar a frente de obras pronta para uma nova licitação. De fato, dado o enorme prejuízo acarretado pelas irregularidades na execução da concessão vigente, uma aplicação de recursos na cuidadosa apuração do estado de cada trecho recebido e na preparação de um projeto sólido que fundamente uma concessão viável parece ser uma forma razoável de tentar recuperar a efetividade para pelo menos uma parte dos vultosos recursos públicos até agora desperdiçados na execução da concessão anterior.

Por conseguinte, entende o Comitê que não cabe cogitar de decisão orçamentária de bloqueio da execução de despesas dessa programação, dado que as restrições anteriores referiam-se à equação operacional e econômico-financeira ao amparo do contrato de concessão da Transnordestina Logística. Estando o trecho fora dessa equação, e ausentes quaisquer indícios de que o valor orçado viesse a ser aplicado, em desvio de finalidade, na malha concedida ou nas responsabilidades da concessionária sobre a conservação do trecho devolvido, não haveria fundamento *ex ante* para restrição à sua execução.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Construção da BR-135/MG – Manga/Itacarambi

39252 – DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Programa de Trabalho:

26.782.3006.101W.0031/2022 Construção de Trecho Rodoviário - Itacarambi - Divisa MG/BA – na BR-135/MG - No Estado de Minas Gerais

26.782.3106.101W.0031/2024 Construção de Trecho Rodoviário - Itacarambi - Divisa MG/BA - na BR-135/MG - No Estado de Minas Gerais (Seq: 1978)

Objeto:

Contrato 277/2022 - Contratação integrada de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia; elaboração e execução de todas as etapas e ações necessárias, bem como cumprimento de todas as obrigações e condicionantes, requeridas no processo de licenciamento ambiental; e execução das obras de implantação, pavimentação, restauração e obra de arte especial, na rodovia BR-135/MG, Lote Único

Irregularidade:

Licitação realizada em 2022 baseada em anteprojeto aceito em 2015 sem que houvesse a atualização do anteprojeto.

Informação do TCU:

No Acórdão 1.912/2023–TCU–Plenário, cuja parte dispositiva foi transcrita a título de relatório de fiscalização, o Tribunal esclarece que a obra cobre o subtrecho entre as cidades de Manga/MG e de Itacarambi/MG (km 88,7 ao km 137,4, extensão de 60 km, sendo 48,7 km de pista principal, e 11,3 km de quatro contornos). A licitação foi realizada por meio do Edital de contratação integrada RDC 90/2022, do qual resultou o Contrato 277/2022 (Lote Único), no valor de R\$ 237.744.000,00 (ref.: dezembro/2021), em execução. A licitação contou com duas propostas apenas, sendo uma desclassificada por inexequibilidade. O valor da proposta vencedora teve desconto irrisório (0,000378%) em relação ao valor de referência orçado pelo DNIT. O início dos serviços foi em 27/09/2022, e os primeiros oito meses do cronograma destinam-se à elaboração e entrega dos estudos e projetos de engenharia. Na data do Acórdão





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

(13/9/2023), as obras ainda não haviam sido iniciadas, inexistindo projeto básico e executivo ou quaisquer serviços referentes ao cumprimento de obrigações e condicionantes do processo de licenciamento ambiental.

A fiscalização aponta problemas na gestão do licenciamento ambiental, que considera indevidamente atribuída à contratada e não ao próprio DNIT como empreendedor. Nesse particular, o Relator considera desnecessária qualquer providência de paralisação ou impugnação do contrato, dado que existem diferenças de interpretação na Administração Pública sobre a validade jurídica da opção adotada, e que esse problema não traria, na prática, qualquer efeito sobre a condução da obra em si. Neste ponto, o Comitê não coloca reparos à interpretação adotada pelo Tribunal.

Quanto à defasagem do orçamento estimativo, o Relator concorda com o questionamento da auditoria (dado que a aplicação de índices gerais em longos períodos de defasagem distorcem os preços orçados em relação à realidade atual do mercado); no entanto, uma simulação de um orçamento com os parâmetros corretos (Curva ABC) gerou projeções inferiores (entre -5,85% e - 12,99%) às dos valores usados na licitação (com viés ainda de superestimação, pois os itens mão-de-obra e administração local, não considerados na estimativa, são sistematicamente maiores no novo Sicro). Deste ponto, ainda que um orçamento de referência subestimado seja também prejudicial, gerando inexecução contratual ou licitações desertas, ressalta o Relator que a jurisprudência do Tribunal é no sentido de apenas determinar a correção de práticas futuras, sem invalidar o contrato em que isso foi verificado. Aqui também é de acolher-se o argumento pela leniência, quando se olha o ponto isoladamente (embora venha a complicar o exame do conjunto do contrato, como logo se verá).

Já o ponto restante é mais espinhoso: o anteprojeto com base no qual foi realizada a licitação foi aceito pelo DNIT em dezembro/2015 (portanto, foi elaborado antes mesmo dessa data), e não foi atualizado antes de celebrar-se o RDC em 2022 (sete anos depois). Além disso, os valores orçados para fins de aceitabilidade de preços da proposta foram obtidos pela aplicação de índices de reajustamento de preços ao orçamento inicial (realizado a partir da tabela do Sicro-2/MG, de novembro/2016), em lugar de serem compostos pelos preços do novo sistema SICRO referentes a 2022.

Isso implica, fundamentalmente, um risco elevado de que esse anteprojeto esteja desatualizado em aspectos essenciais à caracterização do empreendimento, contrariando o





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

disposto no artigo 9º, § 2º, inciso I da Lei 12.462/2011: algumas das condições de contorno podem ter se modificado significativamente desde então (tráfego projetado, surgimento de novas interferências na faixa de domínio, a indisponibilidade das jazidas ou os levantamentos funcionais e estruturais utilizados na elaboração do anteprojeto de restauração do pavimento), além de mudanças supervenientes nos padrões técnicos (basicamente, novas exigências nas defensas metálicas, trazidas pela atualização da Norma ABNT NBR 15486:2007).

O relatório de auditoria propôs determinação ao DNIT para anular a licitação e o contrato, em função das inconformidades técnicas apontadas.

O Relator, em seu Voto, reconhece os riscos mas considera inadequada a solução de anulação do contrato, alegando que, na matriz de riscos do contrato, aqueles riscos relativos a padrões de pavimentação e dimensionamento dos pavimentos em função do volume de tráfego seriam de responsabilidade da contratada (que teria de comprovar que suas soluções são compatíveis com a realidade atual), e que os riscos de desapropriação da faixa de domínio e de mudanças normativas são de responsabilidade da Administração (e teriam de ser precificados seja num novo contrato, seja num eventual reequilíbrio do atual).

Posição do COI:

Este último apontamento (defasagem do anteprojeto) é mais difícil de relevar: o anteprojeto é a única (e tênue) vinculação do vencedor de um RDC de contratação integrada com a obrigação de entregar um objeto. Anteprojeto defasado ou deficientes significam o risco sempre presente de que a Administração licite e pague por uma estrada, e receba outra de menor qualidade e de menor adequação ao interesse público. Esta é a experiência constatada pelo TCU (Acórdãos 269/2014, 1.388/2016 e 3.260/2011, todos do Plenário do TCU) e pelo próprio COI (com o exemplo dramático da BR-116/BA, que nos anos recentes demonstrou os prejuízos que um anteprojeto inadequado traz para o interesse público, gerando inexecução contratual, atrasos na conclusão da obra, desperdício de serviços já executados e pleitos judiciais desnecessários). Em termos simples, ao usar um anteprojeto de sete anos atrás, o DNIT está contratando uma obra que – por menos precisa que seja essa figura de “anteprojeto”, ainda pendente de clareza sobre o seu próprio conteúdo técnico – possivelmente não reflete a realidade atual da estrada e das regiões circundantes. Nessa circunstância, não importa sequer que o risco de modificações seja do contratado, como alega o Relator: a uma, porque o contratado obriga-se a entregar o que está





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

no anteprojeto, independentemente de ter havido modificações na realidade fática (ou seja, se o anteprojeto estiver incompatível com a realidade, não lhe será exigido corresponder à nova realidade, mas ao anteprojeto); a duas, porque a incompatibilidade do anteprojeto com a realidade acarretará, no mínimo, atraso nas obras em função da necessidade de ampliar os serviços em relação aos colocados na licitação e no contrato; a três porque mesmo se houvesse essa possibilidade (ou seja, exigir do contratado uma rodovia mais complexa ou mais cara para corresponder à nova realidade da região), uma licitação em que um orçamento-base é subestimado, e a única proposta correspondeu a esse orçamento-base praticamente nos centavos, acarreta um alto risco de abandono por parte do contratado se novos encargos (não precificados no anteprojeto original por sua defasagem) forem impostos a si.

De outro lado, e infelizmente, não há informação precisa sobre a materialização desses riscos: a informação do relatório é tão somente de que o anteprojeto tem data antiga, mas nada se afirma sobre a eventual inadequação à luz da realidade concreta das obras. Assim, por mais que o COI se depare com a preocupação do risco potencial de desenvolvimento da obra em função de anteprojeto defasado no tempo, não tem elementos para deliberar sobre uma eventual paralisação, dado que não sabe a extensão das eventuais inconsistências entre o anteprojeto e a necessidade pública a ser atendida pela licitação.

O fato de que a execução ainda está em etapas iniciais, inexistindo até mesmo projeto básico, abre por outro lado uma oportunidade de sanar, em breve tempo, essa lacuna informativa: se o TCU realizar ação fiscalizadora de imediato, quando se está ainda em fase de projetos, no momento em que a mobilização para execução do contrato é menor e a possibilidade de alterações é mais factível, essa informação sobre eventual inadequação do anteprojeto (necessária para o COI e, muito mais, para o próprio DNIT) poderá, ainda, ter impacto preventivo – ao contrário do que aconteceria se essa questão fosse deixada pelo controle externo para fases posteriores.

Assim, o COI não tem elementos objetivos para suscitar uma inadequação dos estudos e projetos que embasaram a contratação, pois não foram trazidos à fiscalização – razão pela qual não se inclina a considerar um bloqueio da execução orçamentária. Não obstante, considera necessário solicitar ao TCU que execute, com a máxima brevidade, ação específica de fiscalização tendo por objetivo verificar a adequação do anteprojeto licitado da obra às condições atuais do seu entorno urbano e geográfico, avaliando assim se ocorreram inconsistências que





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

comprometam a execução contratual decorrente da licitação nele embasada. Se tal risco materializar-se, poderá então o Comitê agir, em seu funcionamento permanente, no sentido da intervenção que se faça necessária.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Ramal do Apodi (Trecho IV do Eixo norte - Pisf)

53101 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - Administração Direta

Programa de Trabalho:

18.544.2221.5900.0020/2021 - Integração do Rio São Francisco Com as Bacias dos Rios Jaguaribe, Piranhas-Açu e Apodi (Eixo Norte) na Região Nordeste

18.544.2221.5900.0020/2022 - Integração do Rio São Francisco Com as Bacias dos Rios Jaguaribe, Piranhas-Açu e Apodi (Eixo Norte) na Região Nordeste

18.544.2221.5900.0020/2023 - Integração do Rio São Francisco Com as Bacias dos Rios Jaguaribe, Piranhas-Açu e Apodi (Eixo Norte) na Região Nordeste (Seq: 2824)

Objeto:

Contrato 030/2021-MDR - Execução das obras civis, aquisições, montagens, comissionamento, pré-operação e elaboração de projetos executivos complementares do trecho IV – Ramal do Apodi do Projeto de Integração do Rio São Francisco com bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional – PISF

Irregularidade:

Possível superdimensionamento da capacidade da obra, em relação às possibilidades de vazão hídrica da bacia em que é realizada.

Informação do TCU:

O Ramal do Apodi tem como finalidade conduzir por gravidade a vazão de até 40 m³/s, em um percurso de cerca de 115 km a partir do Eixo Norte do Projeto de Integração do São Francisco (Pisf) (Barragem de Caiçara) até o Reservatório de Angicos, de onde segue no leito do Rio Apodi para abastecimento de outro importante reservatório do estado do Rio Grande do Norte, a Barragem de Santa Cruz.

O ponto questionado pelo relatório de fiscalização é o possível superdimensionamento da capacidade da obra: alega que

Considerando apenas o público-alvo previsto para ser atendido pelo Ramal do Apodi para abastecimento humano, atualmente estimado em cerca de 750 mil pessoas, bem como as demais informações constantes de estudos de demanda para irrigação e indústria, a obra deveria estar dimensionada, na mais conservadora das hipóteses, para uma vazão máxima de 4 m³/s, mas o projeto





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

executivo em execução foi elaborado no pressuposto de uma vazão de 20 m³/s, o que pode implicar desperdício em grande escala de recursos públicos.

Fundamenta a crítica no fato de que a vazão firme do Ramal (a capacidade máxima passível de ser retirada do Rio São Francisco para atender a ele, considerando a necessidade de disponibilizar água a todos os ramais do Eixo Norte do PISF) deve corresponder, em média, a apenas 3,3 m³/s. Adicionalmente, agrega que não existe demonstração da demanda que pudesse ser atendida por essa vazão máxima prevista no projeto. Uma vazão de 20 m³/s seria suficiente para suprir o abastecimento de 10 milhões de pessoas, valor que supera em 3 milhões as populações inteiras somadas dos estados do Rio Grande do Norte e da Paraíba. As respostas formuladas pelo MDR, de fato, atribuem praticamente todo o aumento de demanda (21,9 m³/s em 2025) a um crescimento exponencial (aumento de 484% entre 2010 e 2025) da agricultura por irrigação intensiva. No entanto, não foram apresentados (pelo Ministério e pela Agência Nacional de Águas) quaisquer estudos ou levantamentos que demonstrassem a existência de terras agricultáveis no perímetro do ramal em quantidade suficiente para suportar a atividade, e muito menos de qualquer indício de que se estivesse a organizar essa atividade produtiva. Ao contrário, vários estudos independentes (Relatório de Avaliação do PISF, elaborado em 2021 pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas; estudos contratados pelo BNDES, estudo elaborado pela UnB; levantamento no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica BRA/IICA/14/004 com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura) projetam demandas mínimas para toda a região do Ramal (1,9 m³/s; 0,1528 m³/s; ou 4 m³/s), baixo potencial econômico e limitações físicas para o Eixo Norte do PISF como fonte de oferta de água bruta à agricultura de exportação.

Em síntese, aponta o relatório que essa previsão de vazão representa “erro grosseiro na premissa do projeto”, o qual projeta-se sobre todo o empreendimento, uma vez que a vazão do canal adutor, evidentemente, é o parâmetro essencial que determina as suas dimensões, características físicas e, por conseguinte, o custo da obra.

A proposta do relatório de fiscalização é promover a oitiva do Ministério e das empresas contratadas (para a obra e para o prévio Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica) para que justifiquem a premissa de vazão considerada nos estudos de viabilidade e no projeto de engenharia.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

A auditoria classifica o ponto como IG-C “tendo em vista a possibilidade de serem acolhidas as justificativas a serem encaminhadas em resposta à oitiva formulada na proposta de encaminhamento”.

Informação do gestor:

Na audiência promovida pelo COI em 22/11/2023, o representante do Ministério reconhece que a demanda “rotineira” de vazão do trecho é esperada para algo entre 3 e 4m³/s, mas descreveu os estudos realizados que levaram a uma decisão de vazão de projeto de 20 m³/s: em três deles²⁶, além dos resultados preliminares dos estudos para concessão dos ramais pelo BNDES, foram confirmadas vazões esperadas futuras entre 13,4 e 16 m³/s para o horizonte de operação do projeto, decorrentes de projeção de expansão da agricultura irrigada. Acrescentou duas informações novas: primeiro, o Ministério planeja destinar recursos para a recuperação e ampliação de três reservatórios (Angicos, Pau dos Ferros e Santa Cruz) que receberiam água bruta do Ramal. Em seguida, enfatizou a natureza do projeto de transposição como obra de segurança hídrica, voltada a assegurar o abastecimento hídrico em situações de emergência, o qual requer uma capacidade máxima de transporte bastante maior do que a capacidade modal ou rotineira. Quanto ao primeiro trecho de 30 km, esclareceu que por ele passam os volumes de água para atender tanto ao Ramal do Apodi (destinado ao Rio Grande do Norte) quanto o Ramal do Salgado (que leva água ao Ceará), acumulando a demanda dos dois ramais, e que por isso está projetado para uma vazão de 40 m³/s.

O representante do TCU, por sua vez, apontou que os estudos manejados pela auditoria eram de datas anteriores, não tendo tido oportunidade de acessar esses levantamentos posteriores. As informações trazidas à audiência no sentido de haver uma justificativa, uma fundamentação para essa vazão prevista no projeto, o que deverá ser validado no desenvolvimento posterior do processo de auditoria.

Pelo Ofício nº 799/2023/AESPAR/GAB/MIDR, de 04/12/2023, o Ministério solicita prorrogação do prazo para resposta, pelo fato de não ter tido acesso formal ao relatório de auditoria do TCU sobre a obra no âmbito do processo de controle externo²⁷.

²⁶ Contrato 01/2022 – Estudo de avaliação estratégica integrada e planejamento de intervenções hídricas para o desenvolvimento sustentável; estudo de “Reavaliação da capacidade requerida e da operação do sistema de transposição das águas do Rio São Francisco para o Nordeste Setentrional – fevereiro/2001” e Nota Técnica 009/2020 da Assessoria Técnica/SEMARH/RN do Governo do Estado do Rio Grande do Norte.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Posição do COI:

Conquanto o alerta do TCU tenha tido caráter preliminar, foi oportuna a chamada à discussão do tema, permitindo revelar novas informações que, até o momento, descartam uma avaliação de superdimensionamento da obra. Trata-se de um dos mais importantes papéis do controle, tanto do TCU quando do Congresso: examinar – o mais cedo possível no ciclo dos projetos – eventuais riscos ao Erário, utilizando-se da posição insubstituível do Congresso como alocador orçamentário.

As informações debatidas na audiência permitem, por ora, afastar a necessidade de intervenção do mecanismo de bloqueio orçamentário. A questão dos primeiros 30 km está esclarecida, por tratar-se de trecho que abastece dois ramais. Alguns estudos novos preliminarmente apontam uma demanda estável no futuro maior que a atualmente verificada, em função da expansão das atividades de irrigação. Mais importante é a diferenciação entre a vazão ordinária ou rotineira e a vazão máxima prevista para situações críticas de seca em que as demais fontes de água da região são insuficientes e todo o abastecimento depende de um volume excepcionalmente aumentado de água aduzida. Isso implica em projetar uma obra para essa capacidade máxima, não para a capacidade média ou modal. Assim, o Comitê verifica a plausibilidade dos argumentos do Ministério, o que é confirmado pela manifestação do TCU. A questão ainda será tecnicamente exaurida no processo de auditoria, mas não vislumbramos mais os elementos indiciários que inicialmente se afiguravam presentes – e que motivaram a demanda de informações e debate pelo CO – para considerar a decisão de bloqueio orçamentário.

Assim, o COI considera satisfatórios os elementos trazidos nessa fase de apreciação do assunto, e apenas segue acompanhando o andamento das fiscalizações sobre a obra, sem suscitar nenhuma providência adicional no momento.

²⁷ Os documentos técnicos anexos a essa solicitação abordam outros temas manejados na auditoria, sem tematizar diretamente o problema do dimensionamento da água do Ramal.

**CONGRESSO NACIONAL**

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Obras de pavimentação CEST-BA-DNOCS – Pregões 03/2021 e 03/2023

53101 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - Administração Direta

53204 - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS

Programa de Trabalho:

15.453.2219.00T3.0001/2023 - APOIO A SISTEMAS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO URBANO – NACIONAL

Objeto:

Pregões Eletrônicos PE-SRP 03/2021 e PE-SRP 03/2023 - Coordenadoria Estadual da Bahia (CEST-BA). Execução de serviços de revestimento primário, implantação de pavimentação asfáltica com tratamento superficial duplo (PSD), execução de aplicação de concreto betuminoso sobre paralelo (CBUQ) e pavimentação em bloco modular de concreto intertravado em vias urbanas e rurais de municípios inseridos na área de atuação da CEST-BA.

Irregularidade:

Gestão e Fiscalização deficiente das obras de pavimentação e contratações desalinhadas com a missão institucional do DNOCS

Ausência de Projeto Básico e Executivo no Processo de Contratação e Execução

Falhas na elaboração das planilhas orçamentárias e das especificações técnicas

Informação do TCU:

Trata-se de pregões celebrados pela Coordenadoria do DNOCS na Bahia para formar registro de preços destinado à contratação posterior de serviços de pavimentação em vias urbanas e rurais nos municípios de sua área de atuação.

As atas de registro de preços do Pregão 03/2021 já se encontram vencidas, de forma que não é possível haver novos contratos decorrentes dessas atas. Os valores medidos e pagos dos contratos celebrados totalizam R\$ 56.997.258,84. Não houve nenhum contrato assinado decorrente do Pregão Eletrônico 03/2023, cujo valor total estimado para todos os itens era de R\$ 374.953.106,12 (as propostas vencedoras para todos os itens totalizaram R\$ 250.200.183,95), mas as atas de registro de preços geradas a partir deste certame seguem válidas até 15/05/2024, ou seja, contratos poderão ser firmados até essa data.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

O relatório de auditoria contempla, além da oitiva do DNOCS acerca das irregularidades, a proposta de IG-P (recomendação de paralisação) para todas as irregularidades (exceto a última), proposta esta que foi descartada posteriormente pelo Tribunal no Acórdão 2217/2023–TCU-Plenário. Apresentamos abaixo, por irregularidade, o apontamento de auditoria seguido da resposta do DNOCS e da apreciação final no Acórdão.

I – INADEQUAÇÃO DA ATUAÇÃO DO DNOCS - DEFICIÊNCIA NA CAPACIDADE DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS E FALTA DE COMPETÊNCIA LEGAL PARA EXECUÇÃO DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO URBANA

A primeira irregularidade apontada é a constatação da falta de fiscalização efetiva quanto à qualidade e aos quantitativos dos serviços que são executados, atribuída à ausência de corpo técnico do CEST-BA/DNOCS e de contrato de terceirização de apoio técnico. Com efeito, a idade média dos 57 servidores em exercício na data da fiscalização (setembro/2023) era de 64 anos, sendo que o único engenheiro aproximava-se da idade de aposentadoria compulsória (70 anos). Como resultado, todos os sete contratos assinados a partir das atas de registro de preços objeto desta auditoria têm como fiscais os mesmos quatro servidores (um agente de portaria, um agente administrativo, um desenhista e um agente de atividades agropecuárias). A auditoria constatou que:

[..] as empresas contratadas são responsáveis por elaborar os documentos das medições de execução das obras, como memória de cálculo, relatórios fotográficos (quando existentes), diário de obras e planilhas de medição. Após receber esses documentos da empresa, junto com a nota fiscal, a única atuação do fiscal registrada nos processos de pagamento é a elaboração de um documento padrão chamado “Certificação de Medição”, em que, em poucas linhas de texto, o fiscal atesta que os serviços foram prestados, sem fazer qualquer análise sobre os documentos apresentados pelo contratado;
[..] não há assinatura dos fiscais do contrato nos diários de obras;

[..] os fiscais [quatro, no total] são lotados em Itiúba/BA e Salvador/BA, cidades que chegam a ser quase 800 km distantes de alguns municípios que tiveram vias pavimentada

Além disso, a constatação amostral *in loco* em algumas obras foi de que já ocorriam falhas como buracos e trincas, bem como indícios de execução do pavimento com espessura inferior à contratada, nas obras recém-entregues pelos contratos.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Em síntese, inúmeras frentes de obra, totalizando um valor bastante elevado, são contratadas e pagas sem que haja sequer a possibilidade de um acompanhamento mínimo da sua execução, em descumprimento da lei de licitações (que exige a fiscalização diligente por parte da Administração) e escancarando a possibilidade de fraude e desvio dos recursos.

Além disso, a lei que fixa as competências do DNOCS (Lei 4.229/1963) não prevê competências para a autarquia que não aquelas relacionadas a obras hídricas (o que é corroborado pelo fato de que, de 2005 a 2020, nenhuma coordenadoria do DNOCS fez qualquer contratação de pavimentação. Em contrariedade a isso, de 2021 até setembro de 2023, foram celebrados 12 pregões com valor estimado que totaliza R\$ 1.261.609.432,27. Não há qualquer evidência de vinculação objetiva desse gigantesco programa de pavimentação com o funcionamento de alguma obra hídrica de sua responsabilidade (até porque não é o DNOCS que seleciona os locais a serem pavimentados, limitando-se a obedecer à “indicação” do parlamentar autor de emenda orçamentária que custeia a obra).

A esse respeito, propõe a equipe de auditoria a classificação do fato como IG-P e a determinação ao DNOCS que se abstenha de assinar novos contratos com base nas atas de registro de preços, e de emitir novas ordens de serviços para início de pavimentações no âmbito dos contratos já celebrados, até demonstrar ao Tribunal que possui condições para fiscalizar as obras (sem paralisar as que estejam em andamento).

Em resposta, o DNOCS admite carência de pessoal, mas alegou estar em processo de contratação de empresa de consultoria para apoio técnico à fiscalização (embora os contratos tenham sido e continuem sendo executados sem que esse recurso tenha sido mobilizado), além de argumentar que os servidores fiscais estiveram sob supervisão de engenheiro civil e somente atestaram serviços após visita *in loco* (sem demonstrar objetivamente essa última afirmação, fundamentada apenas na alegação de que foram realizadas substanciais despesas com viagens). Contesta os apontamentos da auditoria relativos a falhas verificadas nas obras, alegando (espelhando resposta anterior dada por uma das empresas) que são “deformações naturais e comuns em obras dessa natureza”, além de, em parte, localizarem-se em trechos que não foram objeto do contrato (sem apresentar elementos objetivos que demonstrem a fundamentação do alegado). Quanto à sua missão institucional, alega que a competência viria da missão de “apoiar a produção agrícola, o escoamento da produção e a inclusão social”, além de atuar como braço





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

operacional do Ministério “executando ações sob sua responsabilidade, particularmente na área de mobilidade urbana”.

Argumentando que o Diretor-Geral do DNOCS enviou ofício “à CEST-BA estabelecendo prazo para a adoção de medidas saneadoras” e concordou com as propostas do relatório, mesmo que não tenha comprovado qualquer ação nesse sentido, propôs a instrução técnica do processo que o apontamento seja reclassificado como IG-C, retirando-se a recomendação de paralisação.

II - AUSÊNCIA DE PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO

Quanto à ausência de projetos básico e executivo, é assim descrita pela auditoria:

adoção de projeto padrão sem informações mínimas para a caracterização das intervenções a serem realizadas e a execução de obras sem elaboração de projeto executivo da intervenção, levando a adoção de solução potencialmente antieconômica com o uso indiscriminado de reforço de mistura solo brita para a base dos pavimentos sem a realização de estudos, impactando negativamente na qualidade do serviço executado, com potencial ocorrência de superfaturamento, seja quantitativo ou qualitativo, bem como potencial ineficiência da política pública pretendida.

Ademais, verificou-se que o sistema de registro de preços tem sido usado como uma espécie de contrato “guarda-chuva”, com objeto indefinido e locais de execução indeterminados, uma vez que, na documentação da licitação, não há lista de localidades definindo e caracterizando as vias que serão pavimentadas. Bem como, constatou-se que a ação orçamentária 7K66 não permite o financiamento de obras de pavimentação urbana, especialmente quando não há projeto.

Na prática, esse apontamento desdobra-se em mais de um problema: numa contratação de pregão, não há sequer como proporcionar projetos executivos, pois “nem o próprio DNOCS sabe de antemão quais vias serão pavimentadas, vez que essa definição só é feita posteriormente e, em regra, pelo parlamentar que destina recursos de emendas para a execução do objeto no município”. Ou seja, o licitante, ao ofertar proposta, não sabe nem quais são as condições físicas no local da obra (topografia, tipo de solo, distâncias de transporte, interferências, drenagem), nem mesmo a localidade onde terá de atuar (o que impacta em custos de mobilização de equipamentos e transporte muito elevados em relação ao serviço demandado, pois podem ser obras a centenas de quilômetros da sede da empresa, como já discutido no Acórdão 1.767/2021-TCU-Plenário).

Em termos jurídicos, aponta o relatório que a lei de licitações (Lei nº 8.666/1993, aplicável ao pregão em referência) exige projeto básico e planilha orçamentária aprovados para



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

cada obra individualmente, o que é refletido na jurisprudência sumulada do TCU. Quanto à existência de decisão em contrário (Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário) em que o TCU validou a utilização pela Codevasf de um projeto padrão licitado no sistema de registro de preços que, posteriormente à assinatura do contrato, é “adaptado de acordo com as particularidades do local da intervenção” na forma de um projeto executivo, argumenta o relatório que pode ser considerado como aplicável “apenas às contratações específicas realizadas pela Codevasf que foram objeto de análise do referido Acórdão para aplicação no contexto e arcabouço legal em que está inserida a empresa pública”, sendo sua extensão indiscriminada a toda a Administração uma violação aos dispositivos legais.

Na prática, o acompanhamento da execução dos contratos mostrou que “os projetos executivos não foram elaborados e os serviços foram executados sem qualquer tipo de projeto”. Nesse ponto, o edital exigia a sua apresentação pelas contratadas antes da execução da obra, mas a planilha orçamentária não contemplava esse produto, o que leva a regras contraditórias desde o início da contratação (contradição essa explorada pelo DNOCS em sua resposta, ao dizer que esse serviço não estava elencado na planilha orçamentária e portanto não podia ser exigido).

Ainda mais grave, o suposto “projeto-padrão” do edital “não tem nenhuma caracterização mínima que o permita ser chamado de projeto de engenharia”, não passando de “um desenho sem qualquer característica de projeto de engenharia e, ainda assim, com inconsistências nas poucas informações que fornece. Para melhor ilustração, transcreve-se abaixo o que passa, nos editais, por item de projeto da pavimentação licitada:





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024



Figura 1 – Projeto de pavimentação (itens 4, 5 e 6 do Pregão Eletrônico-SRP 03/2023)

Fonte: Relatório de Fiscalização 55/2023, TC n. 007.644/2023-0, p. 22

Observe-se que, conforme aponta o relatório:

[...] apesar de se referir a CBUQ sobre paralelepípedo, o desenho não indica a existência de paralelepípedo e aponta que o revestimento é em TSS (tratamento superficial simples), em vez de CBUQ. Ressalta-se, ainda, que nem existiu item de TSS na licitação. O único tipo de tratamento superficial que foi licitado foi o TSD (tratamento superficial duplo). Os projetos-padrão dos demais itens (encascalhamento, TSD e bloco de concreto intertravado) sofrem do mesmo problema de falta de detalhes e especificações (evidências 43, 44, 45, 46 e 47).

Essa absoluta inconsistência técnica do que é levado à licitação abre uma larga avenida para a adoção de soluções antieconômicas por excesso de especificação (se o contratado produzir obras de um determinado padrão em locais que dele não necessitam) ou por insuficiência de requisitos (se o contratado entregar obras de padrão inferior em locais que exigem maiores cuidados ou recursos) – e tudo isso sequer se pode verificar na entrega das propostas, pois a inexistência de projeto executivo implica em que não se saberá, materialmente, o que o licitante está ofertando entregar. Assim, na prática, o contratado pode realizar obras de qualquer padrão,





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

independente da sua adequação ao local e das consequências em termos de usabilidade e conservação, sem que seja caracterizado descumprimento da proposta da licitação.

De fato, há riscos concretos que já estão caracterizados nas constatações de auditoria. O relatório aponta um item específico (Tratamento Superficial Duplo – TSD) para o qual o DNOCS alega estar sendo realizado com padrões superiores (reforço de base com mistura de solo brita) embora o edital especifique padrões inferiores (“Base de solo estabilizado sem mistura”). Esta situação, se efetivamente estiver ocorrendo, implica a adoção de solução mais onerosa para a pavimentação em diversas localidades com tráfego reduzido (como foi verificado na amostra de municípios auditados). Outro problema refere-se à possibilidade de pavimentação com asfalto (CBUQ) sobre vias que já estão pavimentadas com paralelepípedos: como a infiltração de água para o solo se reduz, a simples cobertura de asfalto sem um projeto de drenagem específico leva ao perigo de alagamento nas ruas asfaltadas e nas que as circundam.

O segundo problema suscitado pelo apontamento é que a programação orçamentária que ampara as despesas oriundas do pregão (ação 7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado) não contempla a realização de obras de pavimentação urbana. O “Manual de Apresentação de Propostas 2021” dessa ação não autoriza senão a realização de obras em “estradas vicinais para o escoamento produtivo”, colocando como pré-requisito de enquadramento das propostas a localização das intervenções dentro do perímetro rural e vedando expressamente a utilização de recursos dessa ação para contratação e execução de obras de pavimentação urbana, permitindo apenas a pavimentação de estradas vicinais ou de rodovias estaduais. A esse respeito, constata o COI que, em 2023, as obras de pavimentação no âmbito da política nacional de desenvolvimento regional são especificadas pelo próprio Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (no âmbito da ação sucessora da 7K66, classificada como 00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado”) continuam a prever “construção, manutenção e conservação de estradas vicinais, destinadas à integração com rodovias federais, estaduais e municipais, implantação de pontes, passagem molhada e viadutos em estradas vicinais, implantação de iluminação e de calçadas (como obra complementar à pavimentação); pavimentação em rodovias estaduais e municipais destinadas ao escoamento produtivo”²⁸. Soma-se a isso a já apontada ausência, na lei que fixa as competências do DNOCS

²⁸ Brasil. Ministério do Desenvolvimento Regional. Cartilha de Emendas Parlamentares 2022|2023: Cartilha orientativa para indicação de emendas, apresentação e gerenciamento de propostas - Ministério do Desenvolvimento



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

(Lei 4.229/1963), de qualquer mandato para a gestão de obras de pavimentação urbana, por estarem suas competências estritamente voltadas para as políticas públicas de recursos hídricos, irrigação e combate às secas.

Não houve manifestação do DNOCS acerca dessa matéria. A instrução técnica considerou que “as medidas já adotadas pelo DNOCS, especialmente a determinação de não assinar novos contratos ou ordens de serviço até que as irregularidades sejam sanadas, são capazes de reduzir de forma significativa os riscos decorrentes da falta de projeto”, reclassificando o ponto como IG-P e Não constatamos, no entanto, onde constam tais medidas adotadas pelo DNOCS (embora constem determinações no Acórdão que parcialmente abrangem a alegada suspensão de novos contratos ou ordens de serviço, conforme se verá adiante).

III - FALHAS NA ELABORAÇÃO DAS PLANILHAS ORÇAMENTÁRIAS E ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS

O terceiro ponto de auditoria, também classificado pela equipe como IG-P (recomendação de paralisação), refere-se a graves falhas na elaboração das planilhas orçamentárias e das especificações técnicas, gerando risco de sobrepreços e superfaturamentos por serviços não executados, além de comprometer o resultado das obras em termos de sua efetividade. O rol de erros graves é enorme:

- a) primeiro, as “Distâncias Médias de Transporte” (custo de transportar os materiais para a obra e os resíduos para os bota-fora ou destinação final) foram arbitradas de forma fictícia dentro de cada composição de serviços, não correspondendo às distâncias reais a serem percorridas pelo material (até porque, ao não se saber o local das obras, não se sabe quão distantes estarão cada uma das respectivas jazidas, pedreiras, fornecedores de materiais asfálticos, bota-foras, etc.). Ou seja, pode-se pagar o transporte de brita por cem quilômetros arbitrando que a pedra ou fonte

Regional. Seção Sistemas Produtivos – Pavimentação, p. 74. Disponível em file:///D:/Users/ferna/Downloads/cartilha_emendas_parlamentares_2022_2023_site.pdf

O mesmo ocorre com a descrição da ação no Cadastro de ações no SIOP para 2023 e para 2024, assim descrita:

Apoio à infraestrutura produtiva, compreendendo: construção e manutenção de vias e obras rodoviárias estaduais e municipais destinadas à integração de modais de transporte ou ao escoamento produtivo, nos termos da alínea “c”, inciso “IV”, §1º, Art. 18, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022, LDO-2023; implantação de infraestrutura produtiva e obras complementares; aquisição de máquinas e equipamentos de apoio à produção; desenvolvimento e implantação de tecnologias sustentáveis e inovadoras de apoio à produção; obras de apoio à infraestrutura produtiva - tecnologias de acesso à água, bem como realização de serviços e elaboração de estudos e projetos intrínsecos.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

encontra-se a essa distância, quando esse local está na realidade ao lado da obra (levando a um superfaturamento extremo), ou exatamente ao contrário (levando a pagar ao contratado menos do que efetivamente ele entregou). Essa evidente incoerência técnica é multiplicada pelo peso do transporte na composição dos custos da pavimentação (aproximadamente 69% da composição do item Execução de Sub-Base e a 38% da composição do item Execução de Base) e pela já mencionada ausência total de fiscalização dos contratos (impedindo que a realidade de cada obra seja sequer conhecida pelo DNOCS).

- b) outro erro grave é a inclusão, na composição do item “assentamento de meio fio”, do serviço de execução de sarjeta, pois esse serviço nem sempre é realizado quando da conclusão do meio fio (o que foi constatado por verificações in loco das equipes de auditoria) – ou seja, está-se comprometendo formalmente o DNOCS a pagar uma parcela do item de serviço que ele não tem como saber se foi executado (e, mesmo que soubesse, integra o valor contratual mesmo que não seja entregue). Também aqui esse erro é multiplicado pelo peso do item irregular do orçamento (execução de sarjeta corresponde a 62% da composição de meio fio, a qual é o segundo item mais relevante da planilha orçamentária estimativa, com 20,75% do orçamento total), e pela ausência total de capacidade de fiscalização do que veio a ser executado ou não.
- c) um terceiro ponto de ressalva é a inclusão em duplicidade do custo da brita na composição do item “*Execução e Compactação de Base com Mistura Solo Brita (60/40) - Inclusive Escavação, Carga, Transporte e Solo, DMT Até 30,0 Km (jazida-obra) e (pedreira-obra)*”, por erro no cálculo da composição em relação ao memorial descritivo do serviço, o que leva a que o preço pago pelo serviço corresponda a um sobrepreço unitário de 36,81% (R\$ 94,14 por m³ de base, ou R\$ 2.599.676,10 no total do contrato) – agravado pelo fato de que, em grande parte das vias, o volume de tráfego sequer justifica a construção com brita na base dos pavimentos. Esse sobrepreço no orçamento-base, inclusive, “permitiu a ocorrência de descontos elevados, mas fictícios” na licitação do pregão (pois são concedidos sobre um valor orçado a maior), mascarando a competitividade real do certame.
- d) outro erro é a inclusão, na especificação reiterada da maioria dos serviços, do item de transporte com caminhão basculante de baixa capacidade (6 m³). Tal alternativa tem



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

baixa produtividade e destina-se à realização de pequenos serviços de transporte de materiais, quando há limitações de acesso, restrições de tráfego ou em casos de indisponibilidade de equipamentos maiores. As obras objeto do pregão são, tipicamente, passíveis de atendimento por caminhões maiores (10 m³, 12 m³ e 15 m³), usuais nos serviços de terraplenagem. Quando confrontados os custos dessa modalidade antieconômica com as alternativas mais eficientes e usuais, alcança-se um possível sobrepreço de 37,44% no serviço de transporte (o qual corresponde a 33,85% do orçamento estimativo para os itens de TSD no Pregão 03/2021 e 27,80% no pregão 03/2023, valores que alcançam mais de R\$ 36 milhões na soma dos dois certames).

- e) ocorreram outros itens de irregularidade que não foram registrados como tendo consequências tão graves quanto as acima apontadas: primeiro, o orçamento de referência da licitação teve constatados sobrepreços nos itens mais representativos, mas esse efeito foi compensado por descontos significativos concedidos pelas licitantes (sem prejuízo das situações de descontos fictícios acima apontadas). Além disso, no item “Encascalhamento”, o serviço (mais relevante no orçamento) de aquisição, escavação e carga de solo para aterro contempla, no orçamento, a aquisição do solo, com comprovação da mesma para efeitos de pagamento; no entanto, os processos de pagamento registram o pagamento integral do item sem a comprovação dessa aquisição pela licitante, em descumprimento dos termos do edital e diante da prática, usual em obras no interior, de extração local de solo diretamente pela construtora ou a cargo da prefeitura, o que implica, além de superfaturamento, o risco de utilização de jazidas não regularizadas. Finalmente, foram identificadas, nos dois pregões examinados, propostas com indícios de inexecuibilidade nos termos da lei (descontos superiores a 25% do orçamento-base da licitação), sem que tivessem sido realizadas pelo DNOCS diligências para comprovação da exequibilidade das propostas por parte das empresas.

O Diretor-Geral do DNOCS manifestou-se de acordo com os apontamentos, simulou correções necessárias em um dos contratos (gerando diferença a ser ressarcida de R\$ 1.188.461,59) e afirmou que orientaria a Coordenaria Estadual da Bahia a realizar um levantamento geral a respeito dos cálculos a serem elaborados para fins de ressarcimento ao





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

erário. Quanto à questão das sarjetas, solicitou que fosse feito o ajuste apenas para contratos futuros, pretendendo só liberar os próximos pagamentos dos contratos atuais após a implementação da sarjeta (em um dos casos já ocorridos, juntou manifestação da contratada e relatório fotográfico afirmando que a sarjeta foi implantada posteriormente à vistoria *in loco* do TCU. A instrução técnica concorda com a proposta do DNOCS sobre as sarjetas, desde que não sejam dadas novas ordens de serviço nos contratos atuais e sejam revistas as medições já realizadas para supressão do pagamento indevido. Confirma ainda a instrução que ofício do Diretor-Geral Substituto da autarquia ao Coordenador Estadual do DNOCS na Bahia estabeleceu prazo de 45 dias para revisão de todas as medições já realizadas e para cálculo dos valores a serem ressarcidos, além de determinar que a unidade não celebre nenhum contrato e/ou emita ordem de serviço de contratos oriundos das Atas de Registro de Preços do PE nº 03/2023 sem a devida correção dos orçamentos (além do atendimento às recomendações do relatório de auditoria relativas à gestão das atas de registro de preços do PE nº 03/2023). Por tais motivos, propõe reclassificar a irregularidade para IG-C, retirando a recomendação de paralisação.

IV – ILEGALIDADE DA UTILIZAÇÃO DE PREGÃO E REGISTRO DE PREÇOS PARA AS OBRAS EM QUESTÃO

A ressalva seguinte, que não foi caracterizada como ensejando recomendação de paralisação, refere-se ao enquadramento do objeto da contratação (obra de engenharia) em um certame na modalidade “Pregão” e sua inserção em Registro de Preços (contrariamente ao art. 23, I, da Lei 8.666/1993 e com o art. 4º, I, do Decreto 10.024/2019, bem como às hipóteses autorizativas de uso do Registro de Preços previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013).

Em relação ao uso indevido do pregão, os próprios pareceres jurídicos nos processos licitatórios questionavam a classificação do objeto como “serviço comum”, apontando a singularidade de decisão anterior do TCU sobre a mesma prática na Codevasf (Acórdão nº 1213/2021-TCU-Plenário), a qual fundamentara-se no fato de que, ali, a utilização do pregão eletrônico e do Sistema de Registro de Preços “não teria trazido consequências relevantes, considerando a similaridade entre essa modalidade e o rito geral da Lei das Estatais, o que não se aplica ao DNOCS, ante a sua natureza autárquica”. O DNOCS ignorou tal recomendação,





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

alegando que obras de pavimentação são serviços comuns de engenharia – o que é contestado pela auditoria, que, citando as definições legais de obra²⁹, lembra que tais obras complexas:

sofrem influência das particularidades de cada local, tais como topografia do terreno, tipo de solo em que a via será implantada, distâncias de transporte, tráfego local etc. Exatamente para tratar cada particularidade dessa é que existe a necessidade de se elaborar, por exemplo, os projetos geométrico, de drenagem e obras de arte corrente, de terraplanagem, de sinalização e de pavimentação. A caracterização do objeto como obra de engenharia é reforçada pela previsão, nas planilhas orçamentárias, de custos de canteiro de obras, administração local e mobilização e desmobilização.

Já o uso de registro de preços para obra ou serviço de engenharia seria possível, em tese, tão somente caso o certame fosse regido pela Lei 14.133/2021, o que não é o caso (o DNOSC optou por adotar a Lei 10.520/2002 como legislação de regência, e, subsidiariamente, a Lei 8.666/1993). E, ainda assim, mesmo sob a égide da nova lei de licitações (Lei 14.133/2021), somente seria admissível se a obra ou serviço tivesse “projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional”³⁰, o que sobejamente se demonstra que não ocorre.

Ainda nessa seara de desenquadramento jurídico da contratação, apontam-se irregularidades na gestão das atas de registro de preços, com o DNOCS autorizando a adesão de órgãos não participantes sem previsão dessa adesão no edital, sem apresentação de justificativa

²⁹ Lei nº 8.666, art. 6º, I e II:

Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

Lei nº 14.133/2021, art. 6º, XII e XXI:

obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

[...]

serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

³⁰ Lei nº 14.133/2021, art. 85:

Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

técnica para essa adesão por parte dos solicitantes, e realizada em quantitativo superior ao permitido pela legislação aplicável³¹, e até mesmo quando a Ata de Registro de Preço já se encontrava exaurida (celebrados contratos pelo valor total da Ata). Adicionalmente, 4 das Atas resultantes do pregão resultaram em contratações do próprio órgão promotor (CEST/BA – DNOCS) pelo seu valor total, o que significa utilizar-se do mecanismo de registro de preços para burlar a necessidade de licitação específica, dado que ausente uma das condições legais para usar o registro de preços (“necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado”). Finalmente, a CEST/BA autorizou adesões de Coordenações do DNOCS que têm área de atuação geograficamente distinta, razão pela qual não poderiam contratar os serviços que, por obrigação editalícia, referem-se a pavimentação “em vias urbanas e rurais de municípios inseridos na área de atuação da CEST-BA/DNOCS”.

Outra irregularidade na gestão foi a contratação sem respeitar a divisão de lotes por mesorregiões estabelecida no edital da licitação: obras em alguns municípios foram realizadas por meio de contratos que correspondiam a mesorregiões distintas daquela a que pertence o município. Houve oito casos da espécie, sendo que em três deles foi beneficiada a mesma empresa que tinha contrato em mesorregião diversa em prejuízo de uma outra (mesma) empresa titular do contrato para a mesorregião do município - indícios claro de direcionamento da contratação a empresas específicas contrariamente ao resultado da licitação.

³¹ Decreto 7.892/2013, art. 22:

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

§ 1º-A A manifestação do órgão gerenciador de que trata o § 1º fica condicionada à realização de estudo, pelos órgãos e pelas entidades que não participaram do registro de preços, que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública federal da utilização da ata de registro de preços, conforme estabelecido em ato do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

§ 1º-B O estudo de que trata o § 1º-A, após aprovação pelo órgão gerenciador, será divulgado no Portal de Compras do Governo federal. § 3º As aquisições ou as contratações adicionais de que trata este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

§ 4º O instrumento convocatório preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Não consta manifestação do DNOCS no Acórdão 2217/2023-TCU-Plenário acerca do ponto (exceto o reconhecimento de ofício da direção central do DNOCS ao órgão regional determinando o acatamento das recomendações do relatório quanto à gestão das atas).

V – POSICIONAMENTO FINAL DO TCU NO ACÓRDÃO 2217/2023-TCU-Plenário

O Relator do Acórdão aponta que as atas de registro de preços derivadas do Pregão Eletrônico-SRP 03/2021 (ARP 44, 46, 51, 52, 53 e 54) encontram-se vencidas, de forma que não é possível haver novos contratos decorrentes dessas atas, e que até a data da fiscalização (setembro/2023) não haviam sido assinados contratos decorrentes do Pregão Eletrônico-SRP 03/2023. No mérito, subscreve o posicionamento da instrução técnica, do que resultam os seguintes dispositivos aprovados no Acórdão (além da reclassificação dos apontamentos para IG-C e sua consequente eliminação de entre as recomendações de paralisação):

9.2. determinar à Coordenadoria Estadual do DNOCS na Bahia (CEST-BA/DNOCS) que, no prazo de 60 dias, adote as medidas abaixo e comunique o resultado a este Tribunal:

9.2.1. com relação ao Pregão Eletrônico-SRP 3/2023:

9.2.1.1. estabeleça procedimentos padronizados mínimos de fiscalização e de acompanhamento próximo das obras de pavimentação e dos resultados obtidos, seja com apoio técnico por meio de terceirização, nos moldes autorizados pelo art. 67 da Lei 8.666/1993, ou por meio de outras soluções que julgue adequadas;

9.2.1.2. implemente condicionantes para pagamento e recebimento das obras em andamento, como verificação que envolva a espessura dos pavimentos executados, a necessidade de controle tecnológico, a largura das vias e a existência ou não de meio-fio e sarjeta;

9.2.1.3. institua procedimento de elaboração e aprovação dos projetos previamente ao início das obras, em conformidade com as disposições da Lei 8.666/1993 e do Manual para Apresentação de Propostas 2021 do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional;

9.2.1.4. corrija os orçamentos antes da assinatura dos contratos e adote, para os orçamentos de futuros pregões, a prática de destacar a DMT da composição dos demais serviços e a execução de sarjeta da composição do assentamento de meio-fio, de modo a possibilitar maior transparência na medição desses serviços e reduzir o risco de ocorrência de superfaturamento por superdimensionamento e por serviços não executados;

9.2.1.5. corrija as composições de custos, a exemplo da composição de execução e compactação de base, que possui sobrepreço e duplicidade de aquisição de brita na composição;

9.2.1.6. preveja a adoção de equipamentos que garantam a eficiência e a produtividade adequada, com a retirada do uso indiscriminado de transporte com caminhão basculante de 6 m³, ou, quando não for possível, a escolha por





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

equipamentos menos eficientes deve ser devidamente comprovada e justificada nos autos;

9.2.1.7. retire a previsão indiscriminada de aquisição de solos em regiões em que os solos podem ser extraídos de forma mais barata e em que não haja o devido licenciamento de jazidas comerciais, que deve ser comprovado nos autos com a apresentação da documentação devida e das notas fiscais correspondentes;

9.2.2. com relação ao Pregão Eletrônico-SRP 3/2021:

9.2.2.1. se abstenha de executar novos serviços no âmbito dos contratos originados no PE 3/2021;

9.2.2.2. revise as medições já realizadas para que o DNOCS se certifique sobre se houve pagamento irregular no âmbito desses contratos e, se for o caso, adote providências para ressarcir o erário;

Não consta determinação no sentido de não executar contratos derivados de Atas de Registro de Preços decorrentes do Pregão Eletrônico-SRP 3/2023. Segundo consulta direta do COI à página de licitações e contratos do DNOCS em 20/11/2023³², foi julgado o pregão e foram adjudicados os respectivos itens, mas não foram gerados contratos a partir desse certame.

Informação do gestor:

Por meio do Ofício nº 1100/2023/DG, o Diretor-Geral do DNOCS encaminha diversas manifestações encaminhadas pela Coordenadoria Estadual baiana da autarquia. Em despacho de nº 1500235 datado de 27/11/2023, o Coordenador da CEST/BA afirma, em apertada síntese, que em relação ao pregão nº 003/2023, as atas não geraram contratos nem ordens de serviço, o que ensejou a reabertura de novo certame, realizando as correções necessárias nas planilhas, conforme apontamentos do TCU. Quanto à questão da capacidade de fiscalização, já está em tramitação procedimento licitatório, sob nº 59404.000742/2023-30, que visa a contratação de empresa de consultoria para execução dos serviços técnicos especializados de supervisão e apoio à fiscalização na execução dos serviços comuns de engenharia (pavimentação asfáltica), sob a responsabilidade da Coordenadoria Estadual na Bahia. Em relação aos contratos em andamento do pregão nº 003/2023, reproduz os esclarecimentos anteriormente prestados à auditoria do TCU, manifestando concordância com os apontamentos e a iniciativa de corrigir as medições já realizadas para retificação das irregularidades nelas apontadas. Acrescenta, entre os Anexos, exemplos de planilhas de medição já corrigidas, além do ofício Ofício nº 955/2023/DG, de

³² <https://apoena.dnocs.gov.br/php/util/downloads.php>, parâmetros Ano = 2023, Unidade = CEST-BA, Modalidade: Pregão;

https://apoena.dnocs.gov.br/php/util/downloads_file.php?&dir=&file=/home/apoena/public_html/var//files/licitacoes/1642/sei_59404.001092_2022_69-1_parecer_julgamento.pdf



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

16/10/2023, do Diretor-Geral Substituto do DNOCS determinando que a CEST/BA elabore, em prazo de 45 dias, a revisão de todas as medições já elaboradas com o cálculos dos valores a serem ressarcidos pelas contratadas, além de que “não celebre nenhum contrato e/ou emita ordem de serviço de contratos oriundos das Atas de Registro de Preços do Pregão Eletrônico Nº 03/2023 sem a devida correção dos orçamentos apontados no parágrafo 151 do relatório de auditoria”. Ainda entre os Anexos, foi trazido um termo de referência relativo a uma licitação mais abrangente do DNOCS (processo 59400.007047/2022-58) referente à contratação de um vasto leque de serviços de engenharia na modalidade pregão, que inclui entre seus itens a prestação de “apoio técnico das ações do DNOCS”³³.

Verifica-se que, segundo as páginas oficiais do DNOCS, de fato os processos indicados para o certame licitatório da CEST/BA³⁴ quanto o processo mais amplo de contratação em bloco de serviços de engenharia para todo o DNOCS³⁵ existem e estão em andamento (o primeiro com tramitação ainda restrita à própria Coordenadoria regional), mas ainda em fase interna de licitação, sem publicação de edital³⁶. A alegada reabertura do pregão 03/2023 não consta da página de licitações do DNOCS³⁷. Consta do Portal da Transparência da União, porém, a confirmação de que não foram celebrados contratos com base nessa licitação³⁸.

³³ Incluindo serviços como:

VI - Assessorar o DNOCS na elaboração de padrões para os Termos de Referência e projetos básicos de licitação e de solicitações técnicas que devem ser solicitadas nos convênios e destaques; e na elaboração dos orçamentos dos serviços e obras a serem contratados, em atendimento às diretrizes emanadas pelo DNOCS;

VII - Apoio técnico ao DNOCS na avaliação, monitoramento e acompanhamento da execução dos contratos e convênios;

VIII - Apoio técnico de Consultoria ao DNOCS na integração da implementação e monitoramento de resultados de projetos e ações das obras vigentes ou a contratar;

IX - Elaboração de estudos e projetos necessários e emergenciais para a implantação de projetos e/ou empreendimento de responsabilidade do DNOCS, que não estejam incluídos nas ações referentes aos Produtos 1 e 2;

XVIII - Elaboração dos orçamentos dos serviços e obras a serem contratadas;

³⁴

https://sei.dnocs.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?iI3OtHvPArITY997V09rhsSkbDKbaYSycOHqqF2xsM0laDkkEyJpus7kCPb435VNEAb16AAxmJKUdrsNWVIqQ_byUuiGmb0knNVuHQAgNBQX15AIUv7-7wdgmNf9SQux

³⁵

https://sei.dnocs.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?iI3OtHvPArITY997V09rhsSkbDKbaYSycOHqqF2xsM0laDkkEyJpus7kCPb435VNEAb16AAxmJKUdrsNWVIqQxXZFiSaJnWFxmFf4JQ1UXIdUyf3QJlgYJl4Egvrk9k

³⁶ https://apoena.dnocs.gov.br/php/compras/consulta_licitacoes.php

³⁷ Não existe edital com esse objeto publicado:

https://apoena.dnocs.gov.br/php/compras/consulta_licitacoes.php?p_view=short&title=0&f_ano=2023&f_unidade=cestba&f_modalidade=todas





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Na audiência pública promovida pelo COI em 22/11/2023, o representante do DNOCS confirmou que a autarquia não vai celebrar nenhum contrato decorrente do pregão 03/2023 sem revisar inteiramente as planilhas e adequar os novos contratos a elas; quanto aos vigentes em função do pregão 01/2023, foi suspensa a emissão de novas ordens de serviço e iniciada a revisão de planilhas, após a qual serão aditivados os contratos em função da revisão. Quanto à eventual reação das empresas a essa correção do pagamento, como perguntado pelo Coordenador do COI, admitiu que podem ocorrer, mas ainda assim “a contratada não tem nem o que discutir”, dado que o DNOCS também concordou com a planilha.

Confirmou as dificuldades com a fiscalização, apontando pleitos da autarquia para um concurso de reposição de quadros e a existência de um processo de licitação em andamento para a contratação de serviços de engenharia para fiscalização, que espera estar concluída até o final do ano.

Em relação à missão institucional do DNOCS, aponta que a autarquia tem como premissa básica o desenvolvimento regional na sua área de atuação, e o seu corpo técnico tem possibilidade de realizar trabalhos de pavimentação asfáltica, pelo que entende ser essa atividade parte da missão institucional.

O representante do TCU confirmou as informações prestadas pelo DNOCS quanto às providências adotadas para saneamento das irregularidades, especialmente: as determinações de não celebração de novos contratos e ordens de serviço até a implementação das recomendações de auditoria; as medidas para licitar e contratar fiscalização de engenharia; e a decisão de não iniciar obras sem projetos básico e executivo aprovados. Entende que o que foi sinalizado e iniciado pelo DNOCS corresponde ao necessário para o saneamento das irregularidades.

Posição do COI:

Trata-se de situação extremamente oportuna para a intervenção do COI: verificou-se processo de execução da despesa cercado de extraordinário número de indícios de irregularidades, as quais felizmente foram detectadas no início.

³⁸ <https://portaldatransparencia.gov.br/licitacoes/829879426?ordenarPor=dataEmissao&direcao=asc>





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Primeiro, levantou-se a própria viabilidade jurídica de licitar-se obras de pavimentação urbana por meio de pregão e registro de preços, a qual é profundamente questionável. Com efeito, o Acórdão 1213/2021-TCU-Plenário, utilizado como pretexto para a aplicação dessas modalidades pelo DNOCS, é uma autorização explicitamente provisória para continuidade de licitações sob essa modelagem pela Codevasf, e carregado de ressalvas e restrições sobre riscos potenciais que essa prática pode acarretar³⁹. Muito longe está de ser um aval substantivo à

³⁹ Acórdão 1213/2021-TCU-Plenário:

9.3. determinar à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992, a fim de dar cumprimento aos princípios insculpidos no art. 31 da Lei 13.303/2016, que:

9.3.1. no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da ciência, adote providências para:

9.3.1.1. definir os critérios técnicos e os procedimentos que devem ser observados pela sede e pelas Superintendências Regionais para avaliar, comprovar e controlar o enquadramento das vias indicadas para intervenção aos padrões de projetos licitados por meio de pregões eletrônicos promovidos com vistas ao registro de preços de serviços de pavimentação de vias públicas situadas na área de atuação da companhia, conforme indicado no Anexo I do relatório que acompanha este acórdão;

9.3.1.2. formalizar os procedimentos e controles a serem adotados por suas unidades na realização dos ajustes dos projetos executivos das vias objeto de intervenção aos padrões de projeto referidos no subitem antecedente, de modo que reste demonstrada e assegurada a integral compatibilidade dos serviços demandados com os contratados em termos de qualidade e quantidades;

9.3.1.3. previamente à emissão de ordens de serviço para cada um dos certames licitatórios relacionados no Anexo I que incluam serviços de pavimentação com paralelepípedo, realizar pesquisa circunstanciada no mercado local do insumo “paralelepípedo”, com vistas a garantir que os preços praticados nas atas de registro de preços reflitam a realidade de mercado e a vantajosidade da contratação, renegociando os preços com as empresas contratadas no caso de ser observado que os preços acordados estão superestimados;

9.3.1.4. implementar os controles relacionados às providências determinadas nos subitens 9.3.1.1, 9.3.1.2 e 9.3.1.3 retro;

9.3.2. abstenha-se de autorizar adesões de outros órgãos e entidades da Administração Pública às atas de registro de preços decorrentes dos pregões referenciados no Anexo I do relatório que acompanha este acórdão até que o Tribunal avalie os resultados das ações de controle que serão implementadas com o objetivo de verificar a regularidade da execução dos objetos e avaliar a modelagem adotada;

9.3.3. informe ao Tribunal, no prazo de 30 dias, os resultados conclusivos das providências referidas nos itens 9.3.1 e 9.3.2 retro;

9.4. autorizar provisoriamente que a Codevasf dê andamento aos pregões referenciados no Anexo I do relatório e, no caso dos certames já concluídos, celebre novos contratos derivados das atas de registro de preços pactuadas, após a conclusão das providências mencionadas no item 9.3.1 retro;

9.5. orientar à Secretaria-Geral de Controle Externo que adote providências para promover ações de controle nos pregões e contratações constantes do Anexo I do relatório que acompanha este acórdão, por amostragem, e orientada por critérios de risco, materialidade e relevância, abrangendo todas as regiões beneficiárias, com vistas a avaliar os seguintes aspectos:

9.5.1. a lisura e a competitividade das licitações relacionadas no referido Anexo I;

9.5.2. a lisura dos procedimentos realizados pela Codevasf, especialmente no que tange ao enquadramento e às adaptações das vias que sofrerão as intervenções ao projeto padrão licitado;

9.5.3. a efetiva realização dos serviços demandados nas atas de registro de preço, confrontando os quantitativos de serviços executados in loco com os quantitativos previstos na planilha de formação de preços que embasou a estimativa de custo da pavimentação por m² ;

9.5.4. o possível pagamento por obras ou serviços inexistentes ou o pagamento por serviços em vias que já estavam previamente pavimentadas;





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

contratação de obras de pavimentação urbana por pregão e registro de preços: sua razão de ser, cfe. itens 15 a 24 do Voto condutor, envolve duas idiosincrasias fundamentais. Uma delas é a natureza da Codevasf como empresa estatal, que a tornaria passível de utilizar a sistemática de licitação da Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), a qual “quando adotado o modo de disputa aberto, segue o mesmo rito procedimental do pregão, tendo como características mais marcantes a prévia fase de lances, a exigência dos documentos de habilitação apenas do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar e a fase recursal única”, pelo que a opção entre o uso desse rito geral e o pregão “não é de grande importância prática.”. Já em relação ao registro de preços, ainda que não tenha sido regulamentado no âmbito das estatais, considera o Relator que o Decreto 7.892/2013, que regula o mecanismo para a Administração Pública, seria suficiente “para integrar esse vácuo normativo”. O outro argumento casuístico é o de que a prática adotada seria adequada para “solucionar o impasse temporal que vem obstaculizando a execução do orçamento correspondente às emendas parlamentares”, dado que “a realização dos procedimentos de contratação com antecedência permite a execução das ações tão logo sejam disponibilizados os recursos correspondentes”, o que não seria possível se as licitações tivessem que ocorrer depois de serem conhecidos os municípios e vias que efetivamente seriam atendidos pela despesa. Considera o Relator que:

Na abordagem adotada pela Codevasf, inverte-se a lógica clássica, ou seja, a indicação da via apta a receber a intervenção é feita posteriormente à contratação do conjunto de serviços que devem ser executados em cada etapa da obra. Para viabilizar esse mecanismo, licita-se um projeto padrão, contendo termo de referência, projeto básico simplificado, especificações técnicas e planilha orçamentária, com composições e preços unitários extraídos do Sicro, do Sinapi e do banco de dados da própria estatal, entre outros artefatos (vide peças 168/196). Em seguida, havendo a indicação da via a ser pavimentada, são feitos os ajustes necessários às particularidades de cada local. Sob essa perspectiva, não há indefinição do objeto licitado, porque este se constitui no projeto padrão. Também não haverá indefinição do objeto a ser executado, uma vez que deverá constar do contrato assinado a partir da ata de registro de preços, inclusive com projeto executivo, segundo as informações da Codevasf.

Ora, trata-se de decisão evidentemente não-generalizável do ponto de vista jurídico: a uma, porque utiliza a natureza jurídica de empresa pública da entidade original (Codevasf) como requisito essencial para justificar a legalidade do mecanismo (o que não é concebível no caso do

9.5.5. a regularidade e a efetividade da modelagem formulada pela Codevasf na contratação de serviços de pavimentação de vias públicas por meio de pregões eletrônicos promovidos com vistas ao registro de preços;

79





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

DNOCS, uma autarquia). A duas, porque pretende legitimar a criação de um novo sistema licitatório, contrariamente à natureza do objeto da contratação, a partir de um argumento consequencialista* baseado exclusivamente na suposta dificuldade de atender aos prazos dos regimes legalmente estabelecidos em função de circunstâncias que regularmente ocorrem no processo de elaboração e execução do orçamento. Trata-se neste último caso de inversão completa de valores: se cumprir a lei não atende a conveniências políticas e administrativas, ignore-se a lei. Não é possível ao Comitê subscrever tal raciocínio, máxime quando lhe cabe zelar pela boa execução dos recursos orçamentários.

Outra irregularidade de monta é o descumprimento da legislação administrativa, que por um lado atribui ao DNOCS a missão exclusiva de empregar seus recursos nas finalidades de desenvolvimento da política de recursos hídricos (e não de mobilidade urbana), e da legislação orçamentária, que reserva os recursos da ação que financia os pregões para atividades de fomento à produção que envolvem, quando muito, a pavimentação de estradas vicinais no meio rural. Em outras palavras, quando o Congresso vota a alocação de recursos para a ação “7K66”, ou para a ação “00SX”, está determinando soberanamente que tais recursos sejam aplicados apenas nas suas finalidades legítimas, e não em outras (independente do que venham a pretender posteriormente as “indicações” de autores de emendas, que não são o Congresso). Agir de modo contrário seria ignorar a própria obrigação constitucional de obedecer ao orçamento, ao tolerar que recursos sejam aplicados em objetos que não são contemplados nas autorizações orçamentárias, e por órgãos que não têm entre suas atribuições legais executá-los.

Quanto a esses três pontos, (a inadequação formal do tipo de licitação escolhido, a não-inserção desse tipo de obra nas competências legais do DNOCS, ou a inobservância da autorização orçamentária, o COI deve reconhecer que, mesmo endossando as críticas acima apontadas, não são matérias passíveis de serem solucionadas pelo mecanismo bloqueio orçamentário, dado que este tem natureza de *ultima ratio* da proteção dos recursos públicos, a ser acionada somente quando todos os demais instrumentos falharem na prevenção de dano ao Erário. O principal efeito material da vedação de uso de pregão e registro de preços para obras como as ora examinadas é exatamente evitar os problemas gravíssimos revelados nesse caso: as especificações da licitação não se referem a nenhuma obra específica, e cada uma delas tem aspectos de custo e execução física individualizados. A preservar-se uma tal modelagem, os valores já estarão em grande medida precificados no contrato, independentemente das



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

características específicas do objeto. Assim, a competição faz-se em torno de especificações abstratas que não correspondem a nenhuma obra em concreto; pior, assinado o contrato, a contratada tem a obrigação de entregar uma obra genérica prevista no edital (com os valores correspondentes), e somente vai adequá-la às condições do concreto se for vantajoso a seus interesses, ou seja, se as modificações relativas às necessidades reais do logradouro sendo pavimentado reduzirem o custo em que incorrerá; caso contrário, entregará a obra “padrão” (inadequada) ou abandonará a obra. Neste sentido, a intervenção do Tribunal (acatada pelo DNOCS) ao menos minimiza esse efeito material ao exigir “procedimento de elaboração e aprovação dos projetos previamente ao início das obras” (item 9.2.1.3 do Acórdão 2217/2023-TCU-Plenário), o que implica em que a orçamentação e precificação de cada obra terá de ser explicitamente formulada antes de seu início (diminuindo a possibilidade de que a empresa alegue desconhecer a solução necessária ao local da obra, e seu preço contratual). Trata-se de uma utilização algo inusitada de um mecanismo feito para fornecer soluções padronizadas e uniformes (o pregão de registro de preços), mas ao menos não se incorre nos prejuízos materiais que daí decorreria.

De outra parte, como já exposto, uma instância do Congresso não pode coonestar o desvio na aplicação de recursos que o mesmo Congresso alocou em uma ação com finalidades definidas, quando tais finalidades são desatendidas com objeto formal e materialmente distinto daqueles abrangidos pela programação em questão.

Em síntese, o que foi apontado nesses três tópicos iniciais representa, desde logo, práticas e posições que o pronunciamento do COI não pretende de modo algum apoiar ou endossar no mérito. Nossa reflexão, porém, tem de ser mais instrumental: a decisão de bloquear orçamentariamente uma contratação que apresente tais problemas trará menos prejuízo à sociedade do que a continuidade da obra? A resposta é negativa, caso inexistam irregularidades na execução que venham a comprometer o produto entregue ou seu custo. As questões apontadas são de natureza estrutural, envolvem a regularidade formal da execução orçamentária e da observância da lei de licitações, matérias que escapam ao horizonte direto da decisão do mecanismo titularizado pelo COI, que pondera basicamente os efeitos para o Erário e a sociedade da continuidade da execução das obras no orçamento seguinte. Neste caso, a paralisação somente teria sentido caso as obras ensejassem, se continuadas, prejuízo material ao Erário, ao meio ambiente ou à sociedade. A arguição sobre as irregularidades formais (que são





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

graves) no âmbito do controle externo está sendo feita pelo TCU na fiscalização, e também pelo próprio Comitê, ao resgatar os problemas e relatá-los ao Congresso Nacional para conhecimento e eventual deliberação. Para os objetivos do mecanismo de controle orçamentário de que este relatório é integrante, porém, não são capazes de suscitar a medida extrema da recomendação de bloqueio por si mesmos. Será preciso examinar os aspectos concretos da execução das obras, como se faz a seguir.

Passando à execução concreta das obras, a fiscalização aponta o enorme risco da uma estrutura de fiscalização na melhor das hipóteses precária, senão inexistente, do DNOCS (fato reconhecido por ele mesmo). Assim, as empresas contratadas podem entregar literalmente o que querem (fato constatado na fiscalização que não foi objeto de demonstração factual em contrário pela autarquia). Neste ponto, o DNOCS acata a observação do risco, dispondo-se a contratar estrutura externa de supervisão capaz de atender às necessidades de fiscalização da obra. Há um processo licitatório corporativo em andamento no âmbito corporativo que tem esses serviços incluídos em seu objeto; o processo administrativo da CEST/BA ainda não saiu da própria regional, o que pode indicar a elaboração de certame na fase interna, ou o planejamento de utilização do certame sendo preparado para toda a autarquia. Qualquer que seja o caminho adotado, a autarquia demonstra adotar as medidas para providenciar a fiscalização, e não abre novas frentes de obra (mesmo em contratos já formalizados) sem que isso seja providenciado. Nesse sentido, a intervenção do controle fez-se eficaz, e o gestor demonstra medidas concretas de sanear o problema sem comprometer os recursos públicos antes de que esse objetivo seja alcançado.

Cabe aqui levar adiante este ponto, que causa preocupação para o futuro da obra em concreto e em todas as importantes intervenções do DNOCS no Semi-Árido brasileiro que as dificuldades da Coordenação na Bahia demonstram: as obras a cargo da autarquia são diversificadas e complexas (mesmo se consideradas apenas aquelas efetivamente abrangidas pela sua lei de criação), e que não podem ser levadas a efeito sem um mecanismo minimamente solvente de fiscalização técnica nos seus projetos e na sua execução. Percebemos, pela minuta de termo de referência da citada licitação corporativa, que as necessidades da autarquia em termos de capacidade técnica são enormes, ultrapassando em muito a simples fiscalização de





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

obras dispersas de pavimentação⁴⁰. Fica evidente a necessidade de que essa capacidade técnica (própria ou contratada) esteja disponível para que as muitas missões do órgão sejam cumpridas minimamente, sob pena de má gestão de obras e, inclusive, de acidentes graves como ruptura de barragens. Assim, deve o COI propor à CMO, desde logo, alertar o Poder Executivo para a preocupação que suscita a fragilidade atual da capacidade técnica de fiscalização de engenharia do DNOCS e a necessidade de prover os meios compatíveis para a gestão das suas obras em andamento e da manutenção e segurança das obras instaladas.

De igual forma, a natureza inservível de pregão e registro de preço para essas obras seria um grande perigo ao Erário em certames cujo projeto técnico licitado como “padrão” (ainda que obviamente incapaz de refletir as necessidades de cada uma das obras individuais) fosse ao menos internamente consistente – o que não se constata nos certames observados. Inconsistente, aliás, seria uma apreciação até otimista: além de deficiências pontuais, o que passa por “projeto padrão” (como a figura transcrita neste item do relatório) são meros esboços gráficos que não alcançam a especificar minimamente o objeto pretendido. Como acima apontado, a determinação do TCU de não abrir novas obras sem a prévia aprovação dos projetos para cada uma mitiga o risco dessa irregularidade, mesmo nos contratos já em andamento. Essa medida não corrigirá o procedimento inadequado de licitar obras (mesmo em pregão) com projetos inadequados, o que distorce o julgamento das propostas, mas essa correção procedimental escapa à possibilidade de intervenção do COI, que tem de debruçar-se sobre os casos concretos de licitações, contratos, e programações orçamentárias existentes para os quais se deve decidir liberar ou não a execução orçamentária.

De outra sorte, não há sequer controvérsia relativa à insuficiência dos projetos e orçamentos: o DNOCS acata todos os apontamentos, e iniciou os trabalhos de revisão das planilhas e componentes contratuais (inclusive medições), abstendo-se de contratar ou demandar novas obras até que formalizadas tais revisões em cada caso. É possível, em tese, que algumas das obras em andamento venham a apresentar contenciosos com as empresas em função das

⁴⁰ Os produtos esperados dessa contratação (medida da demanda do DNOCS por capacidade técnica) incluem “ELABORAR 100 INSPEÇÕES DE SEGURANÇA ESPECIAIS EM BARRAGENS DO DNOCS INCLUSO PROJETOS EXECUTIVOS DE RECUPERAÇÃO”, “ATUALIZAR 4 PROJETOS EXECUTIVOS DE PERÍMETROS IRRIGADOS PARCIALMENTE IMPLANTADOS (OBRAS PARALISADAS):”, “DAR APOIO TÉCNICO DAS AÇÕES DO DNOCS” (leque diversificado de atividades que inclui, entre muitas outras, fiscalização de campo de obras, revisão e elaboração de projetos, montagem de sistemas, repositórios de informações técnicas e projetos na administração corporativa do DNOCS)



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

revisões pretendidas nas medições; no entanto, as medidas determinadas pelo TCU e aceitas pelo DNOCS são a única solução possível para obter eventual ressarcimento por pagamentos feitos a maior nesses casos, e – com mais razão ainda - para prevenir pagamentos indevidos em todos os casos futuros. Cabe destacar ainda que essa revisão não se apresenta de natureza incerta ou duvidosa em seu conteúdo: todos os apontamentos feitos pelo Tribunal são bastante precisos e passíveis de operacionalização direta, e o DNOCS foi capaz de implementá-los nas revisões que já conduziu.

Em conclusão final, o COI reconhece que as providências adotadas até o momento são aquelas capazes de levar ao saneamento das irregularidades, e que as atitudes dos gestores (reconhecidas pelo TCU) são todas de molde a não comprometer mais recursos públicos antes desse saneamento, e de buscar o ressarcimento de pagamentos indevidos realizados nas condições anteriores. Em outras palavras, a intervenção do controle foi tempestiva e preveniu os graves prejuízos que poderiam decorrer dos indícios de irregularidades detectados – missão com a qual o COI contribuiu ao trazer o tema ao debate e confirmar as providências saneadoras adotadas desde a primeira auditoria. Por conseguinte, estão presentes as condições legais para que a decisão do Congresso Nacional não inclua um bloqueio da execução das obras em questão. Assim, o COI - em concordância com a posição também expressa pelo TCU - considera satisfatórios os elementos trazidos nessa fase de apreciação do assunto, e apenas segue acompanhando o andamento das fiscalizações sobre a obra, sem suscitar nenhuma providência adicional no momento.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

ANEXO 2 – Proposta de Atualização do Anexo VI do PLOA 2024





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Dados para a emissão automática do relatório com o conteúdo do Anexo VI da LOA 2024

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
Descrição do Objeto	Obras de implantação de novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis
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. Projeto básico e executivo desatualizados e deficientes.





CONCLUSÃO

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO, na continuação da Vigésima Reunião, Ordinária, realizada em 14 de dezembro de 2023, **APROVOU** o Relatório nº 2/COI/CMO, de 2023, do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves - COI (PLN 29/2023-CN), apresentado pelo Coordenador **DANIEL ALMEIDA**, com voto pela aprovação deste relatório, com proposta de atualização do Anexo VI do PLN 29/2023 do Congresso Nacional (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2024), 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 à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional: I- reiterar a recomendação à CMO no sentido de que, a partir da apreciação do projeto de lei orçamentária anual para 2025, conste da lei de diretrizes orçamentárias e do parecer preliminar respectivo a seguinte disposição (detalhada na seção 1.8 do relatório): a) todas as emendas à despesa nos orçamentos fiscal e da seguridade social, que destinem recursos a obras, inclusive por meio das transferências voluntárias, tenham sua admissibilidade condicionada à informação, por parte do autor, da identificação da obra ou projeto e respectiva situação e percentual de execução, no Cadastro Integrado de Projetos de Investimento - Cipi, de que trata o Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020, regulamentado pela Portaria SEGES/ME nº 25.405, de 23 de dezembro de 2020 (plataforma Obrasgov.br), ou da sua condição de inexistente no mencionado cadastro; b) todos os relatórios setoriais e gerais demonstrem que, em relação à totalidade dos recursos por eles distribuídos, foram alocados inicialmente os demandados para projetos em andamento cadastrados no Cipi e a manutenção dos bens existentes, na forma da lei de diretrizes orçamentárias; posteriormente, para outros projetos cadastrados no Cipi não incluídos nas categorias anteriores; e somente depois de esgotado o atendimento de todos os projetos nessas condições, foram destinados recursos a outras programações; c) somente sejam permitidas exceções a essa regra de alocação para obras destinadas à resposta a desastres e a calamidades públicas reconhecidas na forma da legislação, desde que conste a respectiva identificação no Cipi e fiquem evidenciados no relatório os atos normativos e administrativos que formalizaram a condição de desastre ou calamidade da obra em questão; d) a inobservância desses critérios constitua impedimento técnico insuperável à execução da programação que porventura vier a ser inserida na lei orçamentária sem a sua observância; II - comunicar ao Presidente da República a posição da Comissão no sentido de que uma estruturação normativa definitiva da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), contemplando a definição dos fundamentos da política nacional de geoinformação, a obrigação dos órgãos federais e subnacionais compartilharem as informações por ela abrangidas, e o desenho em caráter permanente das competências de normatização, gestão e operação, revela-se medida imprescindível e insumo estratégico para elevação da eficiência na gestão de políticas públicas e nos investimentos públicos e privados; III - alertar o Presidente da República para a preocupação que suscita a fragilidade atual da capacidade técnica de fiscalização de engenharia do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS e a necessidade de prover os meios compatíveis para a gestão das suas





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

obras em andamento e da manutenção e segurança das obras instaladas; IV - alertar a Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e a Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, instâncias competentes para a fiscalização de mérito do tema, que as informações recebidas do TCU indicam que as atuais indefinições de natureza regulatória quanto à inserção da energia da Usina Termonuclear de Angra 3 no sistema elétrico nacional, bem como as lacunas e inconsistências nas estimativas de investimentos, comprometem a avaliação da viabilidade do projeto e o aproveitamento dos recursos públicos federais já investidos na obra e nos equipamentos da Usina, ao tempo em que tais incertezas prejudicam a decisão de alocação de recursos federais para a obra, sendo que a escassez orçamentária daí decorrente pode conduzir à paralisação ou redução do ritmo das obras, com graves implicações como aumento de custos e elevação da tarifa de energia associada ao empreendimento; V - solicitar ao Tribunal de Contas da União que execute, com a máxima brevidade, ação específica de fiscalização no Edital de contratação integrada RDC 90/2022 do DNIT, do qual resultou o Contrato 277/2022 (Lote Único) relativo à construção do trecho Manga/Itacarambi na BR-135/MG, tendo por objetivo verificar a adequação do anteprojeto licitado da obra às condições atuais do seu entorno urbano e geográfico, avaliando assim se ocorreram inconsistências que comprometam a execução contratual decorrente da licitação nele embasada, e dando conhecimento imediato dos resultados a esta Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Não foram apresentadas emendas ao Relatório nº 2/COI/CMO.

Compareceram os Senhores Senadores Daniella Ribeiro, Presidente, Carlos Viana, Segundo Vice-Presidente, Ana Paula Lobato, Augusta Brito, Beto Faro, Eduardo Gomes, Efraim Filho, Flávio Bolsonaro, Izalci Lucas, Laércio Oliveira, Marcelo Castro, Mecias de Jesus, Professora Dorinha Seabra, Styvenson Valentim, Vanderlan Cardoso e Wilder Moraes e os Senhores Deputados Luciano Amaral, Primeiro Vice-Presidente, Marx Beltrão, Terceiro Vice-Presidente, Adriana Ventura, Aguinaldo Ribeiro, Alberto Mourão, Alencar Santana, Alex Santana, André Figueiredo, Átila Lira, Benes Leocádio, Bohn Gass, Capitão Alden, Carlos Henrique Gaguim, Carlos Veras, Carlos Zarattini, Castro Neto, Dani Cunha, Daniel Almeida, Daniela Reinehr, Danilo Forte, Delegado Paulo Bilynskyj, Dilvanda Faro, Duda Ramos, Eunício Oliveira, Geraldo Resende, Giacobbo, Gilson Daniel, Gilvan Maximo, Guilherme Boulos, Ivoneide Caetano, João Carlos Bacelar, João Leão, José Rocha, Joseildo Ramos, Júnior Mano, Luciano Vieira, Luciano Ducci, Luiz Carlos Motta, Luiz Gastão, Marcelo Álvaro Antônio, Marcio Alvino, Matheus Noronha, Mauro Benevides Filho, Misael Varella, Odair Cunha, Otoni de Paula, Paulo Litro, Rafael Prudente, Ruy Carneiro, Sergio Souza, Thiago de Joaldo, Túlio Gadêlha, Vermelho, Vicentinho Júnior, Weliton Prado e Wilson Santiago.

Sala de Reuniões, em 14 de dezembro de 2023.

Senadora DANIELLA RIBEIRO
Presidente



Assinado eletronicamente, por Sen. Daniella Ribeiro

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9450895896>