



CONGRESSO NACIONAL

PARECER (CN) Nº 38, DE 2024

Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 26, de 2024, que Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2025.

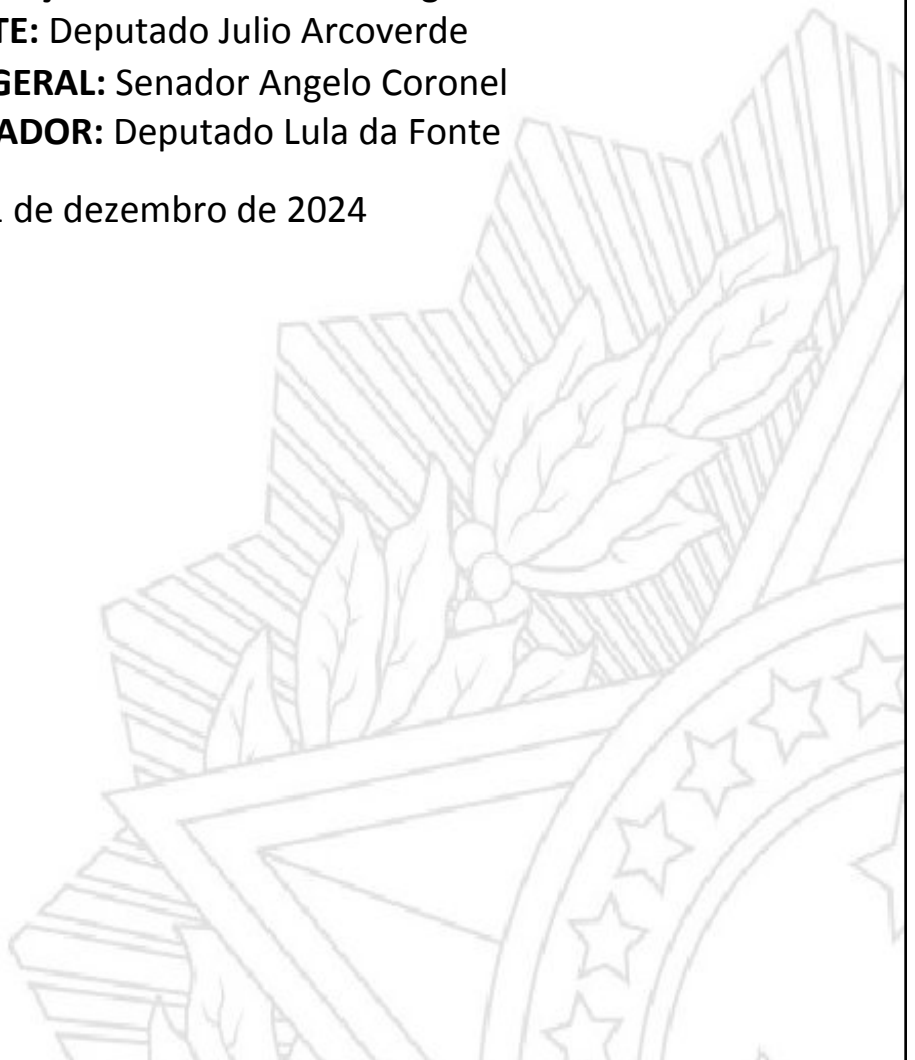
TIPO: Parecer do Comitê de Avaliações das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI

PRESIDENTE: Deputado Julio Arcoverde

RELATOR GERAL: Senador Angelo Coronel

COORDENADOR: Deputado Lula da Fonte

11 de dezembro de 2024





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

RELATÓRIO Nº 2/COI/CMO, DE 2024

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

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2025

(Projeto de Lei do Congresso Nacional 26/2024)





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 Índices de Irregularidades.....	4
1.3 Obras com IGR.....	6
1.4 Distribuição geográfica das fiscalizações.....	9
1.5 Demais informações sobre o Fiscobras 2024.....	10
1.6 Metodologia de trabalho do Comitê.....	11
1.7 Cadastro geral de obras.....	15
1.8 Obras paralisadas e inacabadas.....	19
1.9 Outras informações relevantes – gestão da fiscalização.....	26
1.10 Outras informações relevantes – casos isolados relevantes.....	27
1.11 Outras informações relevantes – resposta a iniciativas do COI em exercícios anteriores.....	38
2 VOTO.....	41
ANEXO 1 – Obras e Serviços com Recomendação de Paralisação – IGP.....	45
Obras de construção da BR-040/RJ.....	46
Contorno Ferroviário de São Francisco do Sul / SC.....	70
ANEXO 2 – Proposta de Atualização do Anexo VI do PLOA 2024.....	79





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 26/2026 (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2025).

As propostas se fundamentam nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU ao Congresso Nacional, por meio do Acórdão nº 2206/2024-TCU-Plenário, bem como nos esclarecimentos prestados pelos gestores por meio de ofícios e na audiência pública promovida pelo COI/CMO em 05 de dezembro de 2024.

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

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

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

Integram este Relatório os anexos abaixo indicados:

- **Anexo 1** – Obras e serviços com recomendação de paralisação; resumo dos indícios de irregularidades; informações prestadas pelos gestores e proposta do COI.
- **Anexo 2** – Proposta de atualização do Anexo VI – Subtítulos Relativos a Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves integrante do PLN 26/2023 (PLOA 2025).

Releva esclarecer que o presente trabalho traz informações resumidas sobre as obras e serviços analisados. Os documentos originais contendo as informações completas prestadas pelo TCU, bem como as determinações da Corte de Contas aos gestores estarão disponíveis para consulta na Secretaria e na página da CMO na *internet*, consoante determina o art. 139, § 2º do





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Projeto de Lei nº 3/2024 - CN (Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025 – PLDO 2025)¹.

1.2 Classificação dos Indícios de Irregularidades

O § 1º do art. 137 do PLDO 2025 estabelece que os indícios de irregularidades graves relatados pelo TCU à CMO devem ser classificados em três modalidades: a) recomendação de paralisação (IGP); b) recomendação de retenção cautelar (IGR); e c) indício que não prejudica a continuidade da obra (IGC).

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

[...]

IV - 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.²

Ademais, em atenção ao art. 139, inciso II, do PLDO 2025, é denominado “Proposta de classificação como IGP feita pela Unidade Técnica, mas ainda não apreciada pelo TCU (pIGP)”

¹ Até a data de finalização desta Nota, a lei de diretrizes orçamentárias para 2025 ainda não havia sido aprovada nem sancionada.

Art. 139 [...] § 2º O Tribunal de Contas da União e a Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição manterão as informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves de que trata este artigo atualizadas em seu sítio eletrônico.

² O TCU também adota os acrônimos: F/I – falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas ou expedição de ciência; e SR – Sem ressalvas.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

o indício de irregularidade caracterizado preliminarmente como IGP mas que ainda carece de atendimento ao requisito previsto no §9º do art. 137 do PLDO 2025, 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 2024 foram realizadas 23 fiscalizações, as quais alcançaram dotações orçamentárias da ordem de R\$ 6,7 bilhões³. A distribuição dos resultados das fiscalizações consta da Tabela 1.

TABELA 1
RESULTADOS DAS FISCALIZAÇÕES QUANTO AO INDÍCIO IDENTIFICADO⁴

Tipo de indício	2023	%
IGP	1	4,3
pIGP	0	0,0
IGR	0	0,0
IGC	16	79,6
F/I e SR	6	26,1
Total	31	100,00

Fonte: Acórdão 2206/2024-TCU- Plenário

Seguindo tendência dos anos anteriores, percebe-se significativa redução gradativa da quantidade de obras com indicação de IGP entre 2015 e 2024 (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:

³ Duas fiscalizações foram originalmente planejadas, mas não realizadas: “Obras de contenção de encostas em diversas localidades de Belo Horizonte/MG” e “Sistema de metrô da CBTU em Recife (PE)”. Para o primeiro caso, o motivo alegado para a alteração do planejamento foi a necessidade de deslocar os recursos de fiscalização para acompanhar as medidas e recursos aplicados nas atividades de defesa civil em resposta aos eventos climáticos extremos no Rio Grande do Sul. No segundo, aventou-se a necessidade de realização prévia de procedimento de Levantamento para identificar áreas de risco e definir o escopo de auditorias subsequentes.

⁴ Refere-se ao indício de maior gravidade encontrado na fiscalização.



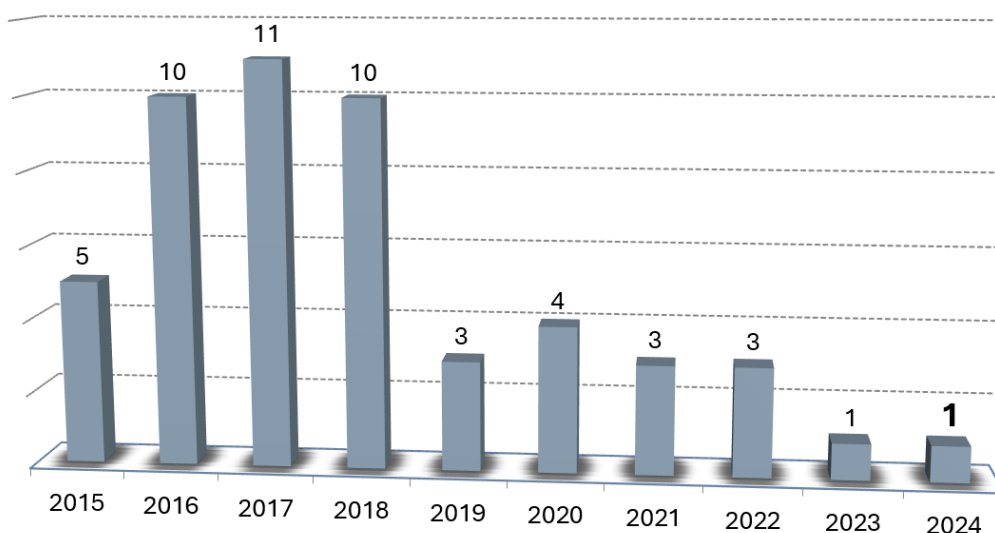


CONGRESSO NACIONAL

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 – 2015 a 2024



Fonte: Acórdão TCU 2206/2024-Plenário

De acordo com o Acórdão nº 2206/2023-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 2024

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

Fonte: Acórdão 2206/2024-TCU-Plenário

1.3 Obras com IGR

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

Neste ponto, registra-se ser prática adotada pelo TCU a conversão de indícios de irregularidade do tipo IGP e IGR em indícios do tipo IGC: em ocasiões em que o contrato em





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

análise é extinto (seja com ou sem adimplemento); quando instaurada a Tomada de Contas Especial para apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obtenção do respectivo ressarcimento; ou nas circunstâncias em que restam afastados os riscos de direcionamento de recursos públicos federais para a obra.

Não sobeja reiterar que as disposições sobre a fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves constantes das LDOs caracterizam mecanismo essencialmente preventivo de danos ao Erário: após a realização das despesas e o esgotamento da possibilidade de realização de outras (por exemplo, pela via dos restos a pagar), não mais se aplicam os conceitos de execução física, orçamentária e financeira – restando tão somente outros institutos sancionatórios para tratar a questão, a exemplo da tomada de contas especial –, anulando-se, portanto, qualquer efeito concreto da intervenção da CMO pela via do orçamento.

No ano em curso, não há empreendimentos classificados como IGR.

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:

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.

No Acórdão 1928/2024 – TCU - Plenário, no entanto, o Ministro-Relator propôs ao Plenário que, inobstante os estudos em questão no âmbito do TC 041.436/2012-1 tenham sido





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

desde então atualizados pela área técnica do TCU, a redução quantitativa de casos de recomendação de paralisação e de retenção, as novas modalidades de garantias aceitas para contratos públicos pela Lei 14.133/2021, e “as alterações estruturais havidas tanto no âmbito deste Tribunal, a exemplo da criação da SecexConsenso, quanto também nos órgãos da administração pública, além do contexto atual de mudanças legislativas e a postura mais conciliadora em atenção ao interesse público” justificariam o abandono da tentativa de regulamentação por sua “limitada utilidade prática”. Encerrou-se assim, sem resultados concretos, a importante iniciativa, por ter o Plenário da Corte de Contas acolhido as alegações do Relator. Deve o Comitê manifestar expressa discordância do abandono da matéria por parte do TCU: os fatores que tornam necessária a regulação mais precisa da regularidade e dos riscos da prestação de garantias não são eliminados pelas circunstâncias recentes. Muito ao contrário, a utilização mais intensa de soluções baseadas em garantias contratuais implica em menores controles formais *ex ante*, o que aumenta a dependência do Erário da segurança do mecanismo de garantia. Quanto a soluções “consensuais”, os casos trazidos à apreciação do COI no mecanismo orçamentário são precisamente aqueles que o próprio TCU aponta insuscetíveis de correção pactuada, e que exigem o máximo de rigor na avaliação dos riscos de garantia. Do contrário, qualquer recomendação de IG-R ressentir-se-á de extrema insegurança em relação ao seu conteúdo orientativo, dado que os precedentes – mencionados nos relatórios anteriores do COI e na própria fundamentação do Acórdão 1928/2024 – Plenário – são precisamente os de uso estratégico da oferta de garantias e retenções por parte dos autores de irregularidades para subtrair-se dos meios de defesa do patrimônio público, e da carência de instrumentos e agilidade do Tribunal para identificar tais manobras e tipificar adequadamente a segurança cabível com a retenção ou garantia disponível em cada caso concreto.

É dever do Comitê, portanto, reiterar ao Tribunal de Contas da União que, ao contrário do que se sustenta no Acórdão 1928/2024 – TCU – Plenário, permanece premente a necessidade de regulamentar os procedimentos de avaliação das garantias e retenções cautelares nos casos de fiscalização de obras e serviços, bem como de adequada identificação da ocorrência das garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário até a decisão de mérito sobre o indício relatado, que habilitam à classificação de IGR, tendo as recentes alterações nos contextos normativo e comercial da contratação pública elevado, em lugar de reduzir, os riscos associados à





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

indevida utilização desse mecanismo para a evasão de irregularidades frente ao controle de obras e serviços públicos.

1.4 Distribuição geográfica das fiscalizações

No Fiscobras 2024, foram fiscalizadas obras em 14 unidades da Federação. O Gráfico 2 ilustra a participação de cada região geográfica em termos de quantidade de fiscalizações, e do montante regionalizado de dotações orçamentárias das obras fiscalizadas (valor autorizado para as despesas).



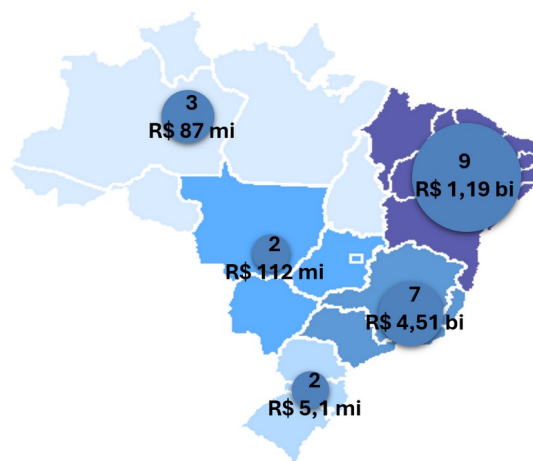


CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

GRÁFICO 2 PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES GEOGRÁFICAS NO FISCOBRAS 2024 POR QUANTIDADE DE FISCALIZAÇÕES E MONTANTE DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS



Fonte: Acórdão 2206/2024-TCU-Plenário

1.5 Demais informações sobre o Fiscobras 2024

O Acórdão 2206/2024-TCU-Plenário não traz, ao contrário dos relatórios anteriores a 2023, o total estimado de benefícios financeiros decorrente da atuação do TCU especificamente no conjunto do Fiscobras 2024.

Em relação ao estágio das obras fiscalizadas, predominaram aquelas com percentual de execução física de até 25% (69,56% 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).

GRÁFICO 3



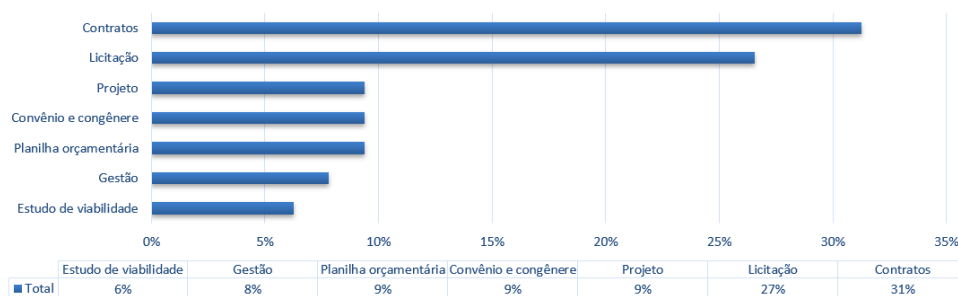


CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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



Fonte: Acórdão 2206/2024-TCU-Plenário

1.6 Metodologia de trabalho do Comitê

Nos termos do PLDO 2025, 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;





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

- f) as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
- 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 pela Presidente da CMO, no dia 05/12/2024, data em que foi realizada Audiência Pública⁵ voltada à análise das obras com indicação de IGP e outras que mereceram exame sob o ponto de vista do mecanismo preventivo ora examinado objetivando-se colher as melhores informações para a formação do entendimento deste Comitê, bem como em cumprimento ao art. 141, *caput* e § 2º, do PLDO 2025; e pelo Coordenador, no dia 10/12/2024, 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. Os ofícios e as respostas eventualmente recebidas e protocoladas na Secretaria da CMO estão disponíveis na página internet da Comissão⁶.

Nos termos do art. 138, §1º, do PLDO 2025, a apresentação das razões pelos órgãos e entidades responsáveis por obras com indícios de irregularidades graves é de responsabilidade do titular do órgão ou da entidade federal, executor ou concedente, responsável pela obra ou serviço em que se tenha verificado indício de irregularidade, no âmbito do Poder Executivo; ou do titular do órgão dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, para as obras e serviços executados em seus respectivos âmbitos.

Registra-se que as conclusões deste relatório se inserem em um processo dinâmico, no qual o bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de

⁵ Registros da reunião disponíveis em <https://www.congressonacional.leg.br/web/cmo/acompanhe/-/reuniao/75195>

⁶ Disponível no link: <https://www.congressonacional.leg.br/web/cmo/comites-permanentes/comites-2024/coi-pedido-de-informacoes>. Até o dia 06/12/2024, prazo fixado para a prestação das informações em função do calendário de tramitação estabelecido pela CMO, não haviam sido recebidas as respostas. O DNIT encaminhou apenas um email em 29.11.2024 indicando o número do Processo SEI onde estariam os documentos solicitados, mas página correspondente ao acesso ao SEI do DNIT não se encontrava ativa.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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;
- 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. 138 do PLDO 2025.

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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;

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 2025. 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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

serviços fiscalizados, tanto as recomendações de bloqueio quanto as demais obras. Assim, não se limita o Congresso Nacional a deliberar sobre as paralisações indicadas pelo Tribunal, mas forma sua própria convicção em relação a todo o rol de empreendimentos fiscalizados.

1.7 Cadastro geral de obras

O Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, pôs em relevo a informação do TCU sobre a decisão do Poder Executivo de criar cadastro de obras públicas executadas com recursos federais. Naquela ocasião, destacou ser inteiramente louvável – e de há muito necessária – a criação do referido sistema de informação, e ser igualmente compreensível que existissem, naquele estágio preliminar de implantação, equívocos e insuficiências nos dados. Na ocasião, e em apoio a essa iniciativa, o Comitê propôs, com a aprovação da CMO, expressar ao Presidente da República o seu pleno apoio à criação de um sistema de obras do governo federal, bem como solicitar ao TCU um acompanhamento constante do processo de implantação desse sistema.

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

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

CMO ao aprovar o Relatório nº 2/COI/CMO, de 2016, e que foi finalmente publicado pelo Acórdão 1079/2019-TCU-Plenário.

Em 2019, o TCU relatou (Acórdão 2554/2019-TCU-Plenário, itens 324-331) que o Ministério da Economia entregou em 15/10/2019 um cronograma das ações para a aludida implementação, constando previsão do desenvolvimento do cadastro geral de obras durante o primeiro semestre de 2020, com entrada em produção em 1º de janeiro de 2021 (processo que seria objeto de análise do Tribunal no âmbito do TC 021.758/2015-8).

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

Felizmente, verifica-se que o Cadastro Geral de Obras do Governo Federal está em processo de efetiva implantação. Assim registrou o Acórdão 2957/2021 – TCU – Plenário (seção III.2 do Relatório), apontando a sua disponibilização em janeiro de 2021 e descrevendo suas regras de funcionamento. Como se pode constatar diretamente, a plataforma informatizada já está em operação, com a disponibilidade de ao menos uma parcela dos dados⁷.

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

7. Pode ser consultado em: <https://cipi.economia.gov.br/cipi-frontend/acesso-externo>





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

somente, que essa característica de controle estenda-se não apenas aos empenhos, mas também aos pagamentos, tendo em vista o imenso número de empreendimentos que conta com autorização orçamentaria diferida inscrita em restos a pagar (risco já identificado pelo próprio TCU no Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, o qual contempla, ainda, recomendações e determinações voltadas ao aperfeiçoamento do processo de implantação do sistema).

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

O Acórdão 2.207/2023-TCU-Plenário 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, ademais de ter sido estabelecido cronograma de registro para todas as intervenções, inclusive as anteriores a 2021, por meio da Portaria MGI-SEGES n. 4.322 de 15 de agosto de 2023. O Comitê pode reconhecer essa auspiciosa evolução, com mais de 24 mil obras cadastradas, inclusive pela possibilidade de verificação direta na base de dados, que é de acesso público. A última fiscalização que tratou do tema, consubstanciada no Acórdão 517/2024-TCU-Plenário (voltado ao monitoramento de estratégias de tratamento do estoque de obras inacabadas) verificou a implantação paulatina dos módulos e funcionalidades da Plataforma Obrasgov.br (a nova implementação do cadastro, por determinação do Decreto 11.272, de 5/12/2022) pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos - MGI, desde a implantação do cadastro, em janeiro de 2021, com alguns atrasos ao longo do período, porém sem riscos críticos em relação a essas entregas. A fiscalização ainda aponta a necessidade de que seja revisitada a implantação do módulo de Execução Física da plataforma, já que os dados





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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

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

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

1.8 Obras paralisadas e inacabadas

O Comitê mantém ao longo dos anos um acompanhamento continuado da questão de obras paralisadas e inacabadas, consoante sua atribuição de “apresentar propostas para o aperfeiçoamento dos procedimentos e sistemáticas relacionadas com o controle externo das obras e serviços” (art. 24, inc. II, da Resolução 1/2006-CN). O tema foi inclusive objeto de relatório específico em 2017⁹, que historiou o problema (em particular a questão da lacuna de um sistema de informação sobre o conjunto de obras financiadas com recursos federais) e apontou os repositórios então disponíveis.

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

7. As principais causas constatadas que estavam conduzindo à ocorrência de obras paralisadas e inacabadas com recursos federais foram: (i) deficiência técnica, (ii) deficiências no fluxo orçamentário/financeiro, e (iii) abandono das obras pelas empresas contratadas.

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

O Acórdão 2.207/2023-TCU-Plenário informa ainda que o TCU mantém atualizado na Internet um Painel de Obras Paralisadas que reúne e dá transparência às informações contidas nos principais bancos de dados do governo federal, e que busca apresentar cenário mais próximo possível das condições, quantidade e materialidade dos empreendimentos. Em 10/11/2023, constavam do referido Painel 8.603 obras paralisadas, com previsão de investimento de R\$ 32,23 bilhões¹⁰, o que incluía as bases de dados da Caixa Econômica Federal, do DNIT, da FUNASA, do SIMEC/FNDE, da SESu e da SETec (Redes Federais de Educação Superior e de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, das instituições vinculadas ao MEC), do SISMOB (obras

⁹ Relatório 1/COI/CMO, de 2017 - Levantamento de obras inacabadas – Solicitação da CMO. Disponível: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2017/COI/LOA/Relat%C3%B3rio%201-2017-COI_Obras_inacab.pdf

¹⁰ <https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfb0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffea6a8&reportId=013930b6-b989-c3-bf00-085dc65109de>





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

do SUS), e do SisPAC. Trata-se de um número ainda elevado, que tem-se mantido, revelando gestão deficiente. O Acórdão registra um movimento de providências em 2023 por parte do governo federal para priorização da retomada de obras, mas que consistiu em medidas isoladas que não alcançaram uma coordenação mínima.

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

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

As determinações acima, porém, foram suspensas em função de recurso impetrado pelo Poder Executivo, conforme informado ao Congresso por meio do Aviso nº 975-GP/TCU, de 28/11/2023.

O Acórdão 2206/2024 – Plenário informa ainda os resultados de acompanhamento ainda em andamento pelo Tribunal sobre as decisões relativas ao tema (TC 021.731/2019-5). Observa-se aí que

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

A evolução do conjunto de obras paralisadas vem sendo mapeada, com as dificuldades e limitações inerentes a esse tipo de controle, pelo próprio TCU por meio de um “Painel de Obras Paralisadas”.

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

a utilização de recursos relacionados às despesas "RP3" e ao grupo de natureza de despesa "GND4" para custear as obras novas do Novo PAC Seleções, em detrimento do pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas no âmbito do novo Pacto¹¹, bem como às em execução, afronta o art. 45 da Lei Complementar 101/2000 e o art. 105 da Lei 14.791/2023; [...]

ausência de previsão atualizada dos investimentos federais que ultrapassam um exercício financeiro, bem como dos aportes planejados pelas partes interessadas, incluindo os recursos de contrapartida e as emendas individuais impositivas da modalidade transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal, contraria o princípio da eficiência, previsto no

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

art. 37 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 9.784/1999 c/c o art. 167, § 1º da Constituição Federal; art. 5º, inciso III; art. 8º caput; art. 10, parágrafo único; art. 13 e art. 14, incisos IX e XI, da Lei 14.719/2023; art. 7º, §§ 1º ao 3º; art. 14, § 2º; art. 14, § 4º, inciso II; art. 17, parágrafo único; art. 20, caput; art. 22, § 1º; art. 24, § 2º; art. 27, caput, e art. 33, incisos IX e XI, da Resolução CD/FNDE 27/2023; [...]

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

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

Ainda na seara de obras inacabadas e paralisadas, o Tribunal relata o desenvolvimento de um modelo matemático, baseado em *machine learning*, para predizer o risco de paralisação de obras originárias de contrato de repasse, que utiliza dados da base da Caixa Econômica Federal para essa modalidade de transferência a entes subnacionais. Apesar de seu auspicioso potencial na fiscalização e gestão de obras, o modelo encontra-se ainda em processo de desenvolvimento. Igualmente promissora revela-se a iniciativa de desenvolvimento de indicadores do nível ou grau de maturidade de projetos-chave de obras públicas, de evolução do volume de investimentos, quantidade de recursos executados e de prazos de implantação de projetos, programas e políticas relacionadas a obras públicas. Três indicadores foram desenvolvidos e testados em caráter piloto: os relativos a percepção de maturidade de projetos, valor do investimento e prazo de implantação, com melhorias e utilização piloto em três auditorias ao longo de 2024. Ambas as iniciativas encontram-se em andamento, e apresentam excelentes perspectivas para servirem como futuros instrumentos de auditoria e gestão de obras públicas, quando plenamente desenvolvidas.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

A última iniciativa do Tribunal no tema foi a terceira etapa do monitoramento da situação em 2024, relatada no Acórdão nº 2600/2024 – TCU – Plenário. Nele, a Corte atualiza os números da paralisação de obras: quase 12 mil empreendimentos (uma paralisação a cada duas obras contratadas), sendo 72,6% nas áreas de saúde e educação, com estimativa de no mínimo R\$ 20 bilhões para a retomada completa. De outra sorte, o Acórdão registra o aumento e a melhoria da qualidade das informações sistematizadas sobre as obras e da implementação do cadastro centralizado de projetos de investimento, cuja gradual consolidação vem sendo continuamente monitorada pelo controle externo (além da implantação e funcionamento do Painel de Obras Paralisadas, destinado a publicizar as informações geradas pela fiscalização direta do Tribunal).

A potencial intervenção da CMO nesse tema tem por objeto, naturalmente, o ponto relativo ao fluxo orçamentário/financeiro, o que tem-se verificado nos sucessivos relatórios do COI. Neste sentido, persiste a realidade insistentemente demonstrada pelo COI em seus relatórios anteriores: embora não seja possível escapar à necessidade frequente de contenção de despesas por razões de restrição fiscal macroeconômica, ainda persistem distorções no gerenciamento dos recursos disponíveis no momento da alocação orçamentária. Essas distorções concentram-se, evidentemente, na inobservância do óbvio e cristalino comando da Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 45, que determina que “[...] a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias”.

De fato, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2025 (Projeto de Lei nº 3/2024-CN) dedica, à semelhança das LDOs anteriores, extensa sequência de dispositivos à matéria:

Art. 19. O Projeto de Lei Orçamentária de 2025 e a respectiva Lei deverão, em observância ao disposto no § 12 do art. 165 da Constituição, atender à proporção mínima de recursos estabelecida no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei para a continuidade dos investimentos em andamento.

Parágrafo único. No detalhamento das propostas orçamentárias, os órgãos setoriais do Poder Executivo federal deverão observar a proporção mínima de 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 2025 e os créditos especiais somente incluirão ações ou subtítulos novos se preenchidas as





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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. 88; e

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

§ 1º Entende-se como projeto ou subtítulo de projeto em andamento aquele cuja execução financeira, até 31 de maio de 2024:

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.

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, quando pela dinâmica própria das deliberações do processo orçamentário na prática. Com efeito, uma das constatações do Acórdão 2.207/2023, comunicada ao Poder Executivo, à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, é a de que:

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

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

9.3.3. o volume de recursos destinado por meio de emendas parlamentares tem sido massivamente aplicado na pavimentação de vias, o que pode não estar em consonância com planos estratégicos e regionais de desenvolvimento e como o





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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 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. De fato, 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; não obstante, é questionável a conveniência e a oportunidade de insistir na recomendação à CMO de adotar procedimentos internos (preferencialmente incorporados ao parecer preliminar) para que, em futuros processos orçamentários, esta medida óbvia de boa gestão do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal seja obedecida. Esta proposta já foi objeto da mesma recomendação expressa do COI nos relatórios apresentados ao PLOA/2022 (Relatório nº 4/COI/CMO, de 2021), ao PLOA/2023 (Relatório nº 2/COI/CMO, de 2022), e ao PLOA/2024 (Relatório nº 2/COI/CMO, de 2023), sem qualquer efeito sobre a CMO. Acresce a isto o fato de que a questão da prioridade para obras inacabadas é objeto de medidas cautelares judiciais do Supremo Tribunal Federal em parte das emendas parlamentares (ADIs 7688 e 7695), estando em andamento as tratativas para o eventual deslinde da questão pelos Poderes.

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

1.9 Outras informações relevantes – gestão da fiscalização

O Acórdão nº 2206/2024-TCU-Plenário traz outras notícias importantes para as atividades de controle e fiscalização dos projetos de infraestrutura.

Relata inicialmente, relata o desenvolvimento de um modelo de acompanhamento de editais e orçamentos de obras de infraestrutura urbana custeadas com recursos federais, na forma de auditoria contínua de caráter preventivo. Nesse modelo, as transferências federais são rastreadas automaticamente no Transferegov e seus dados são cruzados com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), do qual são extraídos editais e orçamentos analisados com o auxílio de ferramentas de TI usadas para detecção de riscos de irregularidades. Foram analisados no período 35 editais em 33 localidades somando R\$ 419 milhões, e apontadas falhas e irregularidades que resultaram em economia efetiva de R\$ 2,6 milhões (aditivos já celebrados em função dos apontamentos do Tribunal) e potencial adicional de R\$ 8 milhões em editais ainda não republicados.

Numa ampliação da automação da atividade fiscalizatória, foi concluída mais uma etapa da integração do Sistema de Análise de Orçamentos do TCU (SAO) com a plataforma Transferegov, permitindo a emissão automática de alertas e orientações aos órgãos executores (analisados automaticamente pelo SAO mais de 560 mil itens orçamentários, gerando alertas para 5.365 orçamentos cadastrados no Transferegov. O projeto prossegue com novas etapas cobrindo fases posteriores ao envio do orçamento pelo conveniente e sua aprovação pelo órgão federal concedente.

Outro tema importante relatado é o acompanhamento feito desde 2021 da regulamentação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico e das ações dos órgãos federais para induzir a sua efetiva implementação pelos demais atores envolvidos (estados, municípios, prestadores de serviços públicos e privados e agentes financiadores). No período, o Tribunal detectou dois problemas mais críticos enfrentados por meio do Acórdão 1.940/2024-TCU-Plenário: primeiro, sucessivas prorrogações de prazo, concedidas por Decreto, para que aqueles entes que não se ajustem aos requisitos do Novo Marco continuem recebendo recursos federais. Esta leniência fragiliza o principal instrumento de indução à adaptação dos serviços de saneamento básico aos novos padrões, que é o acesso aos recursos federais, facilitando o prolongamento de situações





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

inadequadas e prejudicando a universalização dos serviços de saneamento. Nesse ponto, a Corte recomendou ao Ministério das Cidades que priorize a distribuição de recursos federais para aqueles projetos que atendam a todos os condicionantes estabelecidos na lei do Novo Marco (Lei 11.445/2007). Problema de mesma natureza é a fragilidade dos processos de seleção dos projetos apoiados e dos critérios de avaliação do atendimento das condicionalidades legais, o que compromete a transparência, a eficácia e a licitude da decisão de concessão do apoio federal – para o que o Tribunal determinou ao Ministério que estabeleça e institucionalize metodologia e procedimentos de avaliação das condicionantes de acesso a recursos federais para ações de saneamento básico no Novo Marco, estabelecendo as formas, momento e responsáveis pelas avaliações.

1.10 Outras informações relevantes – casos isolados relevantes

Faz-se necessário ainda registrar informações sobre os casos mais 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 2206/2024-TCU-Plenário. Ao levantar de forma sistêmica os problemas de gestão de segurança de barragens de usos múltiplos sob responsabilidade do Dnocs e da Codevasf, o Tribunal constatou em 2019, entre outros problemas, elevado grau de risco e de dano potencial associado em diversas barragens, ausência de recursos financeiros e insuficiente capacitação dos atores envolvidos, demora no início das obras de adequação das barragens à Política Nacional de Segurança de Barragens, e deficiências no acompanhamento e na fiscalização dos órgãos estaduais. Ao monitorar o cumprimento de determinações então formuladas, o TCU encontrou um grau limitado de cumprimento, cuja causa principal identificou na baixa capacidade operacional desses dois órgãos para cumprirem suas finalidades nessa área, recomendando ao Poder Executivo que organize o aparelhamento dessas entidades para que possam cumprir a Política Nacional de Segurança de Barragens.

Já a auditoria operacional sobre o uso do Sistema de Registro de Preços em obras de pavimentação da Codevasf constatou que as despesas nelas realizadas não têm coerência com o Plano Plurianual nem com nenhuma política nacional de requalificação urbana, o que gera sobreposição de esforços, ineficiência e uso inadequado dos recursos públicos. Em particular, a





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

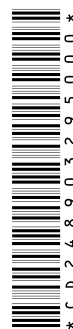
Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

ausência de critérios técnicos para seleção dos municípios beneficiados (definidos majoritariamente por emendas parlamentares) compromete a eficiência das obras realizadas e a alocação equitativa dos investimentos. Além disso, a qualidade das obras realizadas pela Codevasf é falha: não são exigidas obras de drenagem, saneamento básico e abastecimento de água como requisito técnico para validar a escolha de uma via a ser pavimentada, o que contraria a legislação e leva a desgastes prematuros, necessidade de manutenção frequente, redução da vida útil dos pavimentos e, como resultado, desperdício de recursos públicos. Quanto a irregularidades denunciadas por manifestações parlamentares, não foram encontrados indícios, mas constatou-se a necessidade de ampliar a transparência ativa sobre o andamento e o resultado das obras. Posteriormente ao relatório Fiscobras, o Acórdão 2451/2024 – TCU – Plenário, julgando o processo de auditoria, fixou prazo ao Ministério das Cidades para estabelecer mecanismos de coordenação entre as ações da Codevasf e DNOCS e os padrões do Plano Plurianual e a legislação da política urbana, e à Codevasf para que desenvolva normativos técnicos para avaliar os riscos decorrentes da ausência, insuficiência ou inadequação da infraestrutura (drenagem, saneamento e água potável) necessária para habilitar as vias a serem pavimentadas, de maneira a se sopesar o custo-benefício da intervenção em vias que não atendam a esse requisito. Mais relevante para a interação com os autores de emendas, o Acórdão determinou à Codevasf que:

9.3.2. em até 180 dias, atenda ao princípio da publicidade, necessariamente, via transparência ativa, de modo a disponibilizar as principais informações conexas com as obras de pavimentação, tanto para o cidadão como para o meio técnico, [...]

9.4.2. implemente mecanismos de interlocução contínua junto aos parlamentares, informando a lista dos municípios mais aptos a receberem investimentos em pavimentação por possuírem infraestrutura adequada, a fim de induzir uma escolha que priorize as localidades com maiores chances de assegurar a qualidade das vias pavimentadas e, por conseguinte, a efetividade da política pública;

No projeto de conclusão e expansão das unidades de refino da Refinaria Abreu e Lima (RNEST), o Tribunal apontou ausência de competitividade efetiva no processo licitatório, apesar do parcelamento do objeto em lotes, e propostas significativamente maiores que o orçamento estimado da Petrobras. Quando do encerramento dos trabalhos, a empresa encontrava-se em fase de negociação com os fornecedores e revisão dos seus próprios preços de referência, em proporções elevadas, o que suscitou o início de atividade de fiscalização específica para





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

apuração de regularidade. Verificou ainda deficiências técnicas significativas no levantamento de quantitativos e estimativa de custos para parte da obra (remanescente do Trem 2, ainda não iniciada). Embora os resultados apresentados sejam preliminares, não havendo manifestação do Tribunal no sentido de irregularidades cometidas ou em risco de sê-lo, o COI toma nota dos apontamentos e, dado o histórico de problemas na RNEST e o elevado porte da obra, seguirá acompanhando atentamente o desenrolar das ações de controle.

Em seguida, o relatório passa a revelar uma série de informações de fiscalização do setor nuclear que, em seu conjunto, mostram-se bastante preocupantes. Inicialmente, relata os resultados do acompanhamento sobre a implantação do Centro Tecnológico Nuclear e Ambiental (Centena), recurso necessário para armazenar em definitivo os rejeitos de baixo e médio níveis de radiação originados na geração de energia nuclear, na pesquisa, na medicina, na indústria, bem como no futuro descomissionamento de instalações nucleares e radioativas, conforme previsto em acordo internacional firmado pelo Brasil para o gerenciamento seguro dos rejeitos radioativos e internalizado pelo Decreto 5.935/2006. Ainda que exista o objetivo de colocar o Centro em funcionamento até 2028, o TCU constatou inação do órgão executor (Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN) em fases críticas do projeto, como a etapa de seleção do local do empreendimento, além de orçamento desatualizado e inexistência de um cronograma adequado para a gestão de um projeto deste porte, problemas estes que não foram objeto de atenção do Ministério supervisor (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI). Trata-se de gravíssimo risco ao país, dado que os depósitos iniciais de rejeitos radioativos administrados pela Eletronuclear (resíduos das usinas de Angra) terão operação em níveis críticos a partir de 2028, quando está previsto o esgotamento da capacidade de armazenamento do Centro de Gerenciamento de Resíduos (CGR) para Angra 1, e os depósitos intermediários, todos operados pela CNEN, encontram-se em estado precário (apenas um dos cinco depósitos existentes possui licenciamento nuclear completo, e todos apresentam elevada taxa de ocupação). O Acórdão 898/2024-TCU-Plenário determinou à CNEN e ao MCTI, entre outras providências,





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

que ultimem a decisão sobre o local a instalar o Centro em 90 dias, e providenciem em 180 dias as medidas gerenciais necessárias ao início da implantação, além de providenciarem o licenciamento dos depósitos hoje funcionando sem licenças.

Trata-se de situação gravíssima, ensejando risco de acidentes com rejeitos nucleares, pois a construção e manutenção dessa cadeia de armazenamento é evidentemente um projeto complexo, caro e de longo prazo, que demanda priorização, acompanhamento e custeio orçamentário. Não pode o Comitê abster-se de manifestar ao Executivo e ao próprio Legislativo a necessidade dessa priorização (máxime quando se verifica fortíssima alocação de recursos pelo Congresso em setores de menor criticidade como pavimentação e distribuição de equipamentos urbanos).

Outro ponto de preocupação no setor nuclear é a questão da estruturação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN) prevista na Lei 14.222/2021 e Decreto 11.142/2022 como um órgão regulatório independente para governar a segurança das instalações nucleares, dado que a entidade não iniciou operações passados mais de dois anos de sua criação em lei. Isto contraria acordo internacional (Convenção de Segurança Nuclear de 1994, ratificada pelo Decreto 2.648/1998) que exige a segregação entre as funções de operação/fomento da energia nuclear (a cargo da CNEN) e a sua respectiva regulação (que seria encargo do novo órgão, nascido da cisão dos setores da CNEN que tratam de segurança e regulação nuclear). O Acórdão 240/2024-TCU-Plenário recomendou ao Poder Executivo celeridade na medida prevista em lei para o início do funcionamento do novo órgão (nomeação do Diretor-Presidente), enquanto a continuidade da fiscalização (ainda não julgada em definitivo) recomenda a elaboração de um plano de ação para enfrentamento da fragilização administrativa da CNEN nos últimos anos, em razão dos cortes orçamentários e da redução do quadro de pessoal. Neste caso, trata-se de problemas também de alto risco, dada a fragilização institucional e operacional do controle





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

estatal de uma área de altíssimo risco para a sociedade, e que é monopólio constitucional da União – o que é agravado pelo fato de que a decisão da instalação da nova entidade sequer exige ampliação orçamentária, uma vez que decorrerá de cisão de órgão existente.

Segue o problema urgentíssimo do encerramento previsto da vida útil da central de Angra 1 em 23/12/2024. O TCU constatou (em fiscalização julgada pelo recentíssimo Acórdão nº 2502/2024 – TCU – Plenário) risco iminente de o programa em andamento para extensão de vida útil da usina (Programa LTO Angra 1) não alcançar seus objetivos em razão da baixa disponibilidade de recursos financeiros destinados ao projeto – o que decorre do desequilíbrio entre despesas e receitas da Eletronuclear e da carência de recursos técnicos e operacionais dos órgãos reguladores, notadamente da Cnen, para fazer frente a um processo de avaliação complexa do ponto de vista técnico¹². O custo total previsto para 2024 a 2028 é de R\$ 3 bilhões, embora não haja evidência de recursos financeiros para o exercício corrente (R\$ 707 milhões disponíveis para um orçamento estimado de R\$ 816 milhões). Os fatores destacados como possíveis causadores dessa insuficiência de recursos estão:

- a) incapacidade de estruturação de contragarantias para fins de obtenção de financiamentos no curto prazo (garantias de recebíveis de venda de energia já estão comprometidas com financiamento de Angra 3; resistência dos atuais acionistas em comparecer como avalistas junto a potenciais financiadores);
- b) deficiências na priorização de recursos entre o Programa LTO Angra 1 e as obras de Angra 3, também sob condução da Eletronuclear, tendo havido precedente anterior de suspensão de execução de contrato de um projetos (Angra 3) para priorização de outro (LTO Angra 1), existindo a possibilidade de ter havido episódios também no sentido inverso (priorização de Angra 3, em detrimento do LTO Angra1);
- c) elevados custos com pessoal, material, serviços e outros (PMSO) da Eletronuclear, que figuram bem acima dos patamares regulatórios, conforme reconhecido no PNG 2024-2028 da Estatal, o que prejudica a capacidade de investimento da companhia;

Em que pesem as providências anunciadas pela Eletronuclear, não foram encontradas evidências de solução definitiva sobre instrumentos de captação de recursos financeiros para o projeto, no curto e no longo prazo. O problema é multiplicado pela existência de dois

¹² Esta carência reflete-se ainda na demora para o licenciamento da extensão da vida útil da Usina pela CNEN, o que por sua vez restringe ainda mais os investimentos contemplados pela Eletronuclear, em um círculo vicioso: a empresa reduz a execução dos programas por não ter segurança de poder continuar a desenvolver a obra por falta de licenciamento; isso leva a que etapas previstas no planejamento da obra sejam descumpridas e, com isso, as aliações do licenciamento ficam comprometidas.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

empreendimentos da Eletronuclear de altíssima materialidade (LTO Angra 1 e obras de Angra 3) que podem, em certa medida, estar concorrendo por recursos, além da expansão das despesas operacionais da empresa para além daquelas contempladas na equação financeira da sua operação (“PMSO regulatório”), consumindo ainda mais o caixa da empresa.

Ressalte-se que a inação neste caso tem custos diretos: o encerramento das operações nucleares implica um elevado custo de descomissionamento, sem o qual haverá evidentes riscos de acidentes graves. Adicionalmente, a auditoria constatou o risco de que o fundo financeiro mantido para arcar com os custos de descomissionamento seja objeto de saques que prejudiquem o cumprimento de sua função prudencial (o que já havia ocorrido em 10% de seu montante, além de haver sinalização pela Eletronuclear de que pretende sacar mais 40%)¹³.

Do ponto de vista formal regulatório, o Tribunal relata que a CNEN concedeu em 21/11/2024 a extensão da operação da UTN Angra 1 por mais vinte anos, não havendo mais o risco de interrupção forçada da usina por falta de licenciamento. No entanto, trata-se de um programa de investimentos físicos e operacionais sem os quais a continuidade da vida útil da usina tornar-se-ia inviável: o licenciamento é apenas uma formalização do acompanhamento pelo regulador dessa evolução física da usina. A concessão das licenças tem o efeito de afastar um dos riscos que dificultam o acesso a financiamento de terceiros, mas não assegura por si mesma a captação dos recursos necessários. Portanto, existe forte incerteza quanto à própria viabilidade de operar a Usina no horizonte que se abre com a nova licença, decorrente da insuficiência de recursos financeiros necessários para a implantação das melhorias e reparos que habilitariam a instalação a prosseguir operando com segurança.

Passando finalmente ao caso da Usina Termonuclear de Angra 3, que já constou no Anexo de bloqueio da LOA em anos anteriores e vem sendo acompanhado sistematicamente pelo Comitê, diversos acórdãos têm trazido informações sobre o tema.

O Acórdão 2522/2023-TCU/Plenário relata que as obras civis paralisadas desde 2016 por irregularidades na execução dos contratos anteriores foram parcialmente retomadas em fevereiro de 2022 (Linha Crítica de Construção Civil e de Montagem Eletromecânica - Contrato nº.

¹³ A questão do fundo de descomissionamento foi julgada no Acórdão nº 2503/2024 – TCU – Plenário, que determinou diferentes medidas para esclarecimento das regras contábeis, regulatórias e tributárias incidentes sobre ses recursos, a partir do que se poderá avaliar a regularidade dessas decisões financeiras.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

DAN.A/CT- 4500052810¹⁴), estando então com execução física de 67% (obras civis) e 58% (total do empreendimento). Essa decisão restringiu-se à execução desse contrato, apontando deficiências no plano de fiscalização da Eletronuclear para essa execução e o risco de descoordenação na integração dos fornecimentos dos contratos das obras civis da linha crítica com aqueles relativos às etapas posteriores. Como resposta a esses apontamentos, o Acórdão formula recomendações de providências gerenciais à Eletronuclear, reconhecendo que a empresa vem tentando tratar os riscos apontados e seguir recomendações técnicas pertinentes. Outro contrato em operação (DABS.A/CT-4500059602, Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. - Nuclep, destinado ao fornecimento de nove trocadores de calor e sobressalentes) foi tratado no Acórdão 2101/2024 – TCU – Plenário, onde se apontou atraso na execução (dessa vez, não devido a insuficiência de recursos financeiros) que potencialmente poderia comprometer o prazo de entrega do empreendimento caso surja decisão definitiva sobre sua retomada.

Já o Acórdão 668/2024-TCU/Plenário trata dos contratos de manutenção dos equipamentos originais adquiridos desde 1976 mas ainda não instalados pela falta de conclusão da Usina – contratos em situação extremamente delicada, visto que são celebrados com a fabricante original do equipamento, e que já têm a maior parte de seus objetos de fornecimento entregue. À parte os problemas desse enquadramento jurídico, a fiscalização apontou insuficiência dos recursos orçamentários para o financiamento dos contratos (os quais vinham sendo bancados com reduções no ritmo do contrato de obras civis, o que prolonga o prazo de conclusão do empreendimento como um todo e eleva seus custos); elevada incerteza quanto à compatibilidade física e financeira do projeto de obras civis de retomada com a necessidade de promover uma inspeção geral dos equipamentos estocados há décadas antes de coloca-los em funcionamento; falhas nos métodos de precificação das alterações contratuais (em alguns casos decorrentes da utilização de equipamentos e tecnologias adquiridos há muito tempo e que não mais são utilizados no mercado mundial). Em relação aos valores de pagamentos questionados, o Tribunal acolhe as justificativas da empresa, e formula apenas determinações detalhadas de

¹⁴ Conjunto de atividades primordiais críticas ao cronograma do empreendimento a serem executadas com vistas a manter o plano de início da operação comercial (IOC) em 2026. Essa data foi posteriormente modificada para vereiro de 2028 pela Eletronuclear.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

correção de procedimentos técnicos e financeiros. Ao final, o Acórdão alerta o Poder Executivo e a CMO de que:

[..] a insuficiência de previsão orçamentária e de recursos financeiros para a execução dos contratos das obras de retomada da Usina Termonuclear de Angra 3 contraria o disposto no art. 167, II, da Constituição Federal e no art. 31, caput, da Lei 13.303/2016, cabendo registrar que tal situação, se não corrigida, poderá comprometer o ritmo dessa retomada, acarretando aumento de custos e elevação da tarifa de energia associada ao empreendimento;

Culminando estes exames parciais, o Acórdão 668/2024-TCU/Plenário acompanha de forma global as ações adotadas por órgãos e entidades públicos do setor elétrico para viabilizar o empreendimento Angra 3 e retomar sua construção. Após historiar as idas e vindas do projeto e o estado de profunda incerteza quanto à viabilidade e os termos de sua retomada econômica e financeiramente sustentável. Atualmente, após desistência por parte do Executivo federal em incluir o projeto em programa de desestatização, o acompanhamento recente do Tribunal mostrou inconsistências severas na estimativa de investimentos de capital para conclusão do empreendimento e de despesas com operação e manutenção, nas minutas de documentos para contratação das obras pendentes, e na modelagem econômico-financeira e identificação de fontes de financiamento (que ensejaram parecer com negativa de opinião sobre a adequação dos valores envolvidos). O fator mais crítico apontado no acompanhamento é a própria viabilidade de inserção do projeto de Angra 3 no sistema elétrico nacional. Segundo a Empresa de Planejamento Energético (EPE), a energia a ser produzida por Angra 3 com os custos projetados de retomada é mais cara do que qualquer opção de energia nova¹⁵, caso se pretenda que o preço da energia produzida cubra integralmente os custos de construção, financiamento, operação e descomissionamento:

“382. Verifica-se, portanto, que, considerada a média dos métodos empregados pela EPE com base em informações preliminares repassadas pelo BNDES, Angra 3 representará um custo superior a outras opções de geração de energia da ordem de R\$ 43 bilhões, em valor presente

¹⁵ A partir de diversos empreendimentos eólicos, solar fotovoltaicos, hidrelétricos, termelétricos a biomassa e de recuperação energética de resíduos sólidos, portanto já atendendo a critérios de descarbonização e energia limpa similares aos da energia nuclear.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

líquido descontado a uma taxa de 8% ao ano. Além disso, segundo simulações da Aneel, a UTN representa um impacto tarifário líquido anual de 2,9%, já descontada a energia que seria contratada, caso a Angra 3 não fosse implementada.

Por outro lado, o custo estimado pelo BNDES para o eventual abandono do projeto foi estimado em R\$ 13,65 bilhões. Assim, o Acórdão explicita a disjuntiva em que se coloca o país: o custo a ser pago pelos consumidores elétricos com o abandono do projeto (mesmo que tenham que arcar integralmente com ele) é bastante menor do que o mesmo custo a ser pago com a conclusão do empreendimento (já considerado, nesse caso, o custo da geração da mesma energia por outras fontes). Em outras palavras, “[o] debate e a decisão final sobre o destino da Usina Angra 3 mostra-se urgente” – inclusive porque a continuidade das obras tem o custo imediato estimado pela Eletronuclear de R\$ 2,18 bilhões em 2023 e R\$ 2,37 bilhões em 2024 (sem contar os custos de manutenção do canteiro e preservação dos serviços já realizados)¹⁶.

Outros problemas aumentam o risco apontado: o cálculo da tarifa projetada tem grande parte indexada em moeda estrangeira (reflexo dos 47% do custo estimado ser em moeda estrangeira), o que joga o risco de oscilações cambiais nas costas do consumidor final (subavaliando potencialmente o valor final da tarifa); o nível de detalhamento dos orçamentos estimativos para a conclusão ainda é “incipiente”, com inúmeras inconsistências e estimativas sem fundamentação adequada (subavaliando potencialmente o valor do custo final do projeto, e portanto da tarifa); a modelagem econômico-financeira do projeto depende da captação de volumosos empréstimos a curto e médio prazo para a continuidade da obra no período imediato, o que – se não ocorrer por qualquer motivo – compromete o cronograma do projeto e, com eventuais atrasos, eleva o custo total (mais uma subavaliação potencial da tarifa); os contratos atualmente em execução para o adiantamento de alguns pontos do caminho crítico do projeto de obras civis (a “linha crítica”) encontram-se em atraso, o que eleva o custo do projeto e afeta o cálculo tarifário (mais uma subavaliação, neste caso já real, da tarifa projetada originalmente)

Do ponto de vista da gestão de uma eventual retomada, o Acórdão refuta a opção originalmente adotada pela Eletronuclear ao preparar minutas de contratação direta, sem

¹⁶ Ao que se deve acrescentar os custos da manutenção do equipamento inativo a ser instalado, que parece não ter sido mencionado nesse trecho da manifestação do Tribunal.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

licitação e utilizando contrato de direito privado sem as exigências contratuais impostas pela Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), para a parcela principal da retomada das obras civis. Detecta também a insuficiência da Matriz de Riscos contratuais para essa contratação para as finalidades exigidas a esse instrumento. Posteriormente, é relatada manifestação da Eletronuclear no sentido de desistência dessa opção privatista, corroborada pela informação do superveniente Acórdão 2101/2024 – TCU – Plenário de que as irregularidades apontadas haviam sido elididas.

Em função dessas constatações, o Tribunal determina ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) que, quando da decisão por autorizar, ou não, a outorga de Angra 3, e os preços da energia daí decorrentes, explicita a ponderação dada nessa decisão aos estudos de impacto ao consumidor da EPE e os custos de eventual abandono da obra; recomenda ao mesmo Conselho que, no caso de decisão pela outorga, fixe limites para a incorporação no preço aprovado de novas ineficiências ou outros atrasos na obra não possam mais ser incorporados ao que for cobrado aos consumidores. Conclui por informar aos Poderes Executivo e Legislativo que:

9.4.1. o alcance da viabilidade econômica do empreendimento UTN Angra 3 via tarifa, à luz do art. 10, § 3º, da Lei 14.120/2021, implicará custo médio excedente para os consumidores da ordem de R\$ 43 bilhões, em termos reais, quando confrontadas as alternativas de geração, conforme estudo da EPE, com potencial de não observância do princípio da modicidade tarifária, representando encargo adicional líquido para os consumidores de energia elétrica da ordem de 2,9% nas tarifas das distribuidoras;

9.4.2. o atraso na definição pela continuidade ou não de Angra 3 pode aumentar ainda mais os prejuízos decorrentes de seu eventual abandono, em razão da previsão de dispêndios de R\$ 4,5 bilhões apenas nos contratos da Linha Crítica nos exercícios 2023 e 2024;

9.4.3. o modelo proposto para a definição do preço de energia de Angra 3 permite a revisão desse preço após a efetiva contratação dos financiamentos a serem reconhecidos pelo BNDES como financiamentos-âncora do empreendimento, o que implica risco de repasse ao consumidor de preço mais elevado que o atualmente indicado nos estudos;

9.4.4. na hipótese da haver decisão favorável à conclusão do empreendimento, os atrasos constatados na execução do contrato da construção civil da Linha Crítica, caso não compensados, representam risco de impactar importantes marcos do empreendimento, tais como a data de publicação do edital do EPC e o cronograma de outros contratos relevantes, bem como de comprometer o cronograma geral do projeto, postergando a data de entrada em operação comercial do empreendimento e causando prejuízos à Eletronuclear, além de contrariar o princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal/1988 e confrontar dispositivos contidos no art. 82 da Lei 13.303/2016;

9.4.5. a alocação integral do risco cambial ao consumidor final pode trazer impacto na modicidade tarifária, quanto à parcela 1B da tarifa da UTN Angra 3, em decorrência de variações cambiais;





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

O Comitê não pode deixar de repercutir tais informações, atento à sua missão regimental de “apresentar propostas para o aperfeiçoamento dos procedimentos e sistemáticas relacionadas com o controle externo das obras e serviços” (art. 24, inc. II, da Resolução 1/2006-CN). A situação atual é o pior dos mundos: todas as avaliações disponíveis apontam que a conclusão das obras é claramente desvantajosa para o consumidor e para a economia frente ao simples abandono do projeto (já considerados todos os custos, inclusive os de abandono e os de geração da mesma quantidade de energia por meios alternativos); a continuidade do projeto gera, em si mesma, custos elevados a cada mês, e a insuficiência de recursos financeiros da Eletronuclear¹⁷ implica em que o atraso das atividades em andamento eleva a cada mês a desvantagem da continuidade do projeto. A ausência de deliberação definitiva por parte da União sobre a continuidade ou não acrescenta, a cada dia, riscos maiores de prejuízo, prejuízo este que é aumentado pela insuficiência de recursos financeiros para manter os cronogramas das atividades correntes dentro do ritmo programado. Assim, a Eletronuclear se vê financiando a continuidade um projeto para o qual não tem perspectiva regulatória de inserção no sistema elétrico, sem ter meios para manter o ritmo mínimo de continuidade e outras demandas igualmente emergenciais (como as já citadas adequação nos depósitos de rejeitos nucleares e expansão da vida útil ou descomissionamento de Angra 1). No caso concreto, a intervenção do COI pela via do bloqueio orçamentário seria de escassa utilidade: de nada serviria paralisar os contratos atuais se não se tivesse uma estratégia quer de continuidade, quer de rápido encerramento das atividades, e os temas regulatórios refogem à competência da própria CMO. Cabe então dar mais intensidade aos alertas já proferidos pelo TCU, que são de tanto maior gravidade quanto se inserem em um quadro maior de descoordenação, precariedade e riscos de todo o setor nuclear.

Propomos, por conseguinte, um conjunto integrado de manifestações destinadas a despertar a atenção das instâncias competentes e do público em geral para uma série de

¹⁷ Agravada pelo risco de tentativas da Eletrobras, recém-privatizada mas ainda acionista da Eletronuclear, de descumprir os compromissos de aporte de recursos próprios no projeto e até mesmo de retirar parte do montante já investido, como relata a imprensa (Couto, Fabio. *Acordo entre Eletrobras e União vai mudar conselho*. Valor Econômico, 06/12/2024, p. B-1).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

problemas interligados no setor nuclear que colocam graves riscos à segurança da sociedade e à economia do país. Desta forma, propõe o COI:

I – alertar o Presidente da República, a Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e a Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, de que um conjunto de problemas interligados no setor nuclear vem de ser levantado pelo TCU e coloca riscos gravíssimos à sociedade e à economia, envolvendo:

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

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

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

d) a ausência de uma decisão definitiva sobre a continuidade do empreendimento UTN Angra 3, inclusive quando à definição da tarifa respectiva, implica em prejuízos cada vez maiores à sociedade e à economia, tendo em vista que: os custos estimados para o consumidor de energia de continuar o projeto são maiores que os do seu abandono imediato (já incluídos o custo





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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

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

1.11 Outras informações relevantes – resposta a iniciativas do COI em exercícios anteriores

Em seu relatório anterior, o COI realizou gestões para abordar casos específicos de obras que apresentavam riscos de problemas maiores. Inicialmente, solicitou a TCU uma 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. Em resposta, a Corte de Contas manifestou-se por meio do Acórdão 1415/2024 – TCU – Plenário informando que:

9.1.1. as condições de contorno definidas no anteprojeto licitado não sofreram alterações significativas em comparação com as condições atuais do seu entorno urbano e geográfico, sendo baixo o risco de comprometer a execução da obra;

9.1.2. a etapa de licenciamento ambiental enfrenta desafios relevantes e tem gerado atrasos ao cronograma planejado, haja vista a complexidade da área de influência e as divergências existentes entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e os órgãos intervenientes, com o potencial de prejudicar a conclusão da obra;

9.1.3. existe incerteza quanto aos custos necessários para o cumprimento das condicionantes do licenciamento ambiental, o que pode resultar em gastos não previstos tanto para o contratante





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

quanto para o contratado, com risco de comprometer a execução contratual e a conclusão do empreendimento de forma tempestiva e adequada;

A preocupação original do Comitê, portanto, foi afastada, não havendo risco significativo de inconsistência entre o anteprojeto e a realidade da obra. O Tribunal traz pontos de extrema relevância quanto às dificuldades de prazo e custo do licenciamento ambiental, incluindo uma mais que acertada reflexão do Relator, em seu Voto, quanto à inadequação do uso da contratação integrada (portanto, sem licença ambiental prévia) em obras com sensibilidade ambiental maior, dado que a postergação da definição dos custos e prazos do licenciamento ambiental implica em riscos mais elevados tanto para contratante quanto para contratado e menores probabilidades de cumprimento dos cronogramas originais. Conquanto o Comitê corrobore o questionamento assim formulado, constata que a contratação, no caso, já foi feita (e incorre, precisamente pelo problema do licenciamento, em grande atraso nas linhas previstas no questionamento do Relator). Uma hipotética intervenção no sentido de eventual bloqueio, portanto, apenas agravaria um problema já existente, e que não decorre de nenhuma irregularidade na execução contratual. Não resta, portanto, providência adicional a cargo do COI nesta etapa.

Outra medida preconizada pelo COI foi um alerta ao Poder Executivo sobre a fragilidade 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.

Por meio do Ofício n. 490/2024/GM-MIDR de 10/07/2024, o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional respondeu apresentando a Nota Técnica 4/2024/DI/DOB do próprio DNOCS, que relata que a autarquia desenvolveu Manual de Fiscalização de Contratos de Obras e/ou Serviços de Engenharia, visando a padronização e aprimoramento dos procedimentos de execução. Alega que “Toda obra de responsabilidade do DNOCS é devidamente acompanhada por técnicos/engenheiros, através de Portaria”, e que os recebimentos provisório e definitivo das obras são realizados por comissões de diferente composição, para dar segurança ao recebimento. Aponta, por fim, que o DNOCS estava contratando empresa de engenharia consultiva para apoio técnico à fiscalização, assessoramento, elaboração de projetos e supervisão técnica dos contratos de obras e serviços de engenharia oriundos de atas de registro de preços do DNOCS.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Trata-se de resposta lacônica, apontando um potencial aperfeiçoamento (a edição de um Manual de Fiscalização), listando platitudes que já haviam sido abordadas no relatório anterior (não se questionou que há formalmente servidores nomeados como fiscais, mas a quantidade e a qualificação do quadro de pessoal existente para cobrir efetivamente as tarefas envolvidas na fiscalização de todos os contratos a que formalmente estão vinculados), e menciona a contratação que, desde 2023, o DNOCS anunciava estar em andamento – não obstante as obras que deveriam ser fiscalizadas com o apoio desse contrato estivessem em plena execução deste então.

Este problema, é bom lembrar, voltou a ser mencionado pelo próprio TCU quando da auditoria na gestão de segurança de barragens que descrevemos no item 1.10, que apontou carência de capacidade operacional também nessa área de atuação. Já a CGU apontou uma sequência de irregularidades na elaboração e fiscalização de contratações de obras de pavimentação urbana e de aquisição e distribuição de equipamentos a terceiros na Coordenação Estadual de Sergipe do DNOCS em 2020 e 2021, ilustrando os problemas acarretados por essa falta de capacidade operacional¹⁸. Por tudo isso, persiste a preocupação fundamentada no Relatório anterior: a de que o DNOCS vem sendo acionado para o desenvolvimento de um programa de obras e contratações para o qual não tem capacidades operacionais (em particular, recursos humanos em quantidade suficiente) para gerir e fiscalizar. A resposta da autarquia, decorridos seis meses do questionamento, permanece evasiva, sem denotar providências efetivas de superação do problema apontado.

2 VOTO

Considerando as informações prestadas pelo TCU, pelos gestores, bem como as obtidas em audiências públicas, e levando em consideração a metodologia de trabalho do COI e as determinações sugeridas pelo projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2025, **propomos o bloqueio** da execução física, orçamentária e financeira das seguintes obras e serviços, limitado exclusivamente aos empreendimentos, contratos, convênios, editais e outros elementos

¹⁸ Controladoria Geral da União. Relatórios de Avaliação: 1300910, de 31 de agosto de 2023 e 1100518, de 24 de agosto de 2023. Unidade Auditada: Departamento Nacional de Obras Contra Seca – DNOCS – CEST/SE.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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 dos elementos acima especificados encontram-se detalhadas no Anexo I a este relatório.

Diante do exposto, votamos pela aprovação deste relatório, com proposta de atualização do Anexo VI do PLN 38/2024 do Congresso Nacional (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2025), 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 – alertar o Presidente da República, a Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e a Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, de que um conjunto de problemas interligados no setor nuclear vem de ser levantado pelo TCU e coloca riscos gravíssimos à sociedade e à economia, envolvendo:

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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

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

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

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

III - reiterar ao Tribunal de Contas da União que, ao contrário do que se sustenta no Acórdão 1928/2024 – TCU – Plenário, permanece premente a necessidade de regulamentar os procedimentos de avaliação das garantias e retenções cautelares nos casos de fiscalização de obras e serviços, bem como de adequada identificação da ocorrência das garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário até a decisão de mérito sobre o indício relatado, que habilitam à classificação de IGR, tendo as recentes alterações nos contextos normativo e negocial da contratação pública elevado, em lugar de reduzir, os riscos associados à indevida utilização desse mecanismo para a evasão de irregularidades frente ao controle de obras e serviços públicos;

IV - representar ao Tribunal de Contas da União, para que, nos termos dos arts. 45 e 53 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 e dos arts. 231 e 237, inc. III, de seu Regimento Interno¹⁹, adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei no tocante ao seguinte indício de irregularidade, observado no caso do Contorno Ferroviário de São Francisco do Sul/SC (Acórdão nº 679/2024 – TCU – Plenário) e potencialmente em outras obras realizadas com recursos da União em ferrovias e outras infraestruturas de transporte objeto de concessão a empresas privadas:

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

¹⁹ Resolução-TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/data/files/5A/54/AE/EE157810ED256058E18818A8/RITCU.pdf>





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Brasília/DF, de dezembro de 2024

Deputado LULA DA FONTE
PP/PE - Coordenador do COI

Membros do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índices de Irregularidades Graves – COI	
Deputado AJ ALBUQUERQUE (PP/CE)	Deputado JULIO CESAR RIBEIRO (REPUBLICANOS/DF)
Deputado JUNINHO DO PNEU (UNIÃO/ RJ)	Deputado BETO RICHA (PSDB/PR)
Deputada ROSÂNGELA REIS (PL/MG)	Deputado FLORENTINO NETO (PT/PI)
Senador GIORDANO (MDB/SP)	Senador CIRO NOQUEIRA (PP/PI)
Senador MARCOS ROGÉRIO (PL/RO)	





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.

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

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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

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

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

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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

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

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

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

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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

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

Ainda assim, a auditoria fez algumas verificações pontuais nesse último projeto apresentado: o orçamento dele decorrente mostrava itens de serviço com preços superiores ao de mercado²⁰, além de itens com quantitativos majorados²¹ (totalizando indícios de sobrepreço de R\$ 276.922.657,93 a preços de maio/2012, ou 57,88% sobre a amostra analisada).

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

²⁰ Cujas principais ocorrências são decorrentes de majoração injustificada do percentual de BDI, acréscimos injustificados de valor na composição dos serviços relativos à escavação de túneis em rocha, uso de equipamento inadequado para execução dos serviços de barreira de segurança simples e dupla, manutenção do sobrepreço anterior no serviço de compactação de camada final de aterro de rocha, inclusão de novo sobrepreço no serviço de ancoragens passivas em rocha, permanência de quantitativo injustificável de consumo de fibras (prolipropileno e metálicas) no serviço de concreto projetado reforçado com fibras, uso de produtividades, custos e quantitativos injustificados no serviço de tela metálica de alta resistência, acréscimo injustificado de distâncias de transporte de material em rodovia (inclusive levando em conta a possibilidade de uso de cortes e aterros para reordenar o transporte), uso injustificado de material (pó de pedra) para aterros que poderiam ser feitos com o próprio material escavado, uso injustificado de escavação manual (e não mecanizada) para implantação de cortina, e sobrepreços não justificados em diversos outros itens de serviço.

²¹ Decorrente de uso exclusivo de técnica de fogo frontal na detonação para escavação de túneis (quando não havia restrição ao uso combinado de fogo de bancada, mais barato), do cálculo em duplicidade do consumo de aço nas obras de arte especiais, uso de tubulão de ar comprimido em escavações que não demandam pressurização por inexistir água no solo, detalhamento impreciso da estrutura e do consumo de materiais dos tirantes em cortina atirantada (o que prejudica, inclusive, a segurança da execução e da obra pronta), acréscimo injustificado na distância de transporte de vários tipos de material, inconsistências do cálculo de quantitativos de alguns elementos em relação ao projeto (tela metálica de alta resistência, concreto projetado reforçado com fibras, classificação omecânica de trechos do túnel para fins de escavação).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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

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

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

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

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

empreendimentos desse porte necessitam de um estudo de viabilidade econômica e um detalhamento de projeto bastante bem elaborados para que sejam validamente incluídos no horizonte total da concessão, sendo portanto muito problemática, jurídica e economicamente, a opção adotada de simplesmente entregar o serviço à concessionária mediante pagamento direto. Mesmo que tal condição venha a ser considerada juridicamente possível, do ponto de vista econômico a opção de licitar a obra nova é sempre melhor, pois dá ao mercado condições de avaliar competitivamente o empreendimento²².

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

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

Diante do contexto descrito, a unidade técnica do Tribunal propôs ao Ministro-Relator do feito a manutenção do IGP para os achados: a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio

²²

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; b) sobrepreço no orçamento da obra; e c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes. Por meio do Acórdão 2903/2020-TCU-Plenário, foi referendado o encaminhamento dos técnicos do Tribunal.

Adicionalmente, o Ministro de Estado da Infraestrutura afirmou, em audiência pública na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados em 22/06/2021, que as decisões judiciais favoráveis à concessionária fizeram com que o Ministério passasse a considerar um acordo que a própria empresa concessionária atual realizasse investimentos (um deles precisamente a Nova Subida da Serra objeto desta seção)²³.

O Acórdão 2450/2021-Plenário, que confirmou a recomendação de paralisação (IGP) para as três irregularidades²⁴. Os apontamentos da mencionada perícia feita pela UFSC, que havia encerrado seus trabalhos, foram submetidos ao contraditório pela concessionária, tendo a ANTT contratado empresa de consultoria de engenharia para avaliar a controvérsia daí resultante. A posição da ANTT (com o respaldo das duas consultorias técnicas contratadas) permanece no sentido de que as irregularidades não foram sanadas, transcorrendo as relações com a concessionária CONKER de forma bastante difícil pela inflexibilidade desta última, negando-se à correção das irregularidades no projeto executivo e utilizando-se de todos os meios para tumultuar o processo administrativo. A ANTT relata ainda que a empresa vem-se valendo de decisões judiciais provisórias para eximir-se das medidas regulatórias mais relevantes da Agência em relação à concessão, inclusive o congelamento de tarifa em níveis mais altos do que o fixado pelo regulador, bem como a prorrogação da vigência do contrato de concessão como forma de “reequilíbrio financeiro em favor da concessionária”, mesmo diante da ausência de interesse público na extensão dessa vigência além da originalmente licitada.

Em reunião de audiência pública realizada em 05/11/2019 (COI 2019), o representante da ANTT confirmou as informações relatadas pelo TCU acima resenhadas, detalhando o amplo escopo do trabalho realizado pela UFSC, com previsão de término em dezembro de 2019 (e os

²³ <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/61878>

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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

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

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

encontro de contas do aporte, num total, em favor da União, de R\$ 194.237.150,59 na data-base de maio/2021 (este montante refere-se ao valor recebido pela concessionária que não correspondeu ao custo de obras efetivamente realizadas de forma regular) – isto sem considerar ainda eventuais efeitos financeiros da prorrogação judicial a esse título. Negaram o conhecimento da existência de qualquer tratativa, no âmbito da Agência, de reincluir a obra na concessão atual, e acrescentaram que a agência tem em estudo a retirada da ação orçamentária em questão do próprio sistema orçamentário do orçamento federal, para dificultar a possibilidade de retomada de pagamentos a qualquer título.

Em sequência, o Acórdão 2094/2022 – TCU Plenário dá ciência de que a agência reguladora informou que foram concluídas as avaliações e os esclarecimentos técnicos relacionados ao projeto e ao orçamento objeto da revisão, não tendo sido até então promovida a oitiva da concessionária para fins de contraditório, o que impedia um posicionamento final formal da ANTT acerca do resultado final do exame e de eventuais formalizações de retificação contratual no sentido de sanear as irregularidades. Noticia-se também manifestações oficiais da concessionária ao mercado em que “é clara a intenção do grupo de continuar com o contrato de concessão e de garantir reequilíbrios contratuais adicionais”, explorando a continuidade da concessão então imposta por liminar judicial. Inexistente qualquer fato novo no âmbito da análise das irregularidades e da relação contratual, e persistindo as gravíssimas irregularidades apontadas, o Acórdão manteve a recomendação de paralisação, o que foi endossado pelo Congresso Nacional, 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 7918/2023 – TCU – Plenário). Assim, nenhuma modificação fática ou jurídica trouxe o Acórdão





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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 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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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 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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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

Encerrando as apurações de 2023, Acórdão nº 2346/2023 – TCU – Plenário corrobora a posição do relatório de auditoria, mantendo a recomendação de paralisação e determinando à ANTT que encaminhe, tão logo seja aprovada, a formalização da 15ª Revisão Extraordinária para verificação do atendimento das medidas saneadoras. No Voto condutor da decisão, o Relator reitera a ocorrência de abissal diferença entre as pretensões da concessionária contra a União, deduzidas em sede de ação judicial (R\$ 1.333.015.343,03 como remuneração da obra e





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

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 TCU²⁵ 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 motivos relativos ao risco de contraparte somam-se às constatações diretamente verificadas no contrato para afastar a possibilidade de afastar a recomendação de paralisação.

Desde então, novas informações foram acrescentadas pelo Tribunal. O Acórdão nº 426/2024 - TCU – Plenário questiona aspectos regulatórios do 12º Termo Aditivo ao Contrato PG138/95-00, relativos a alteração ilegal de praça de pedágio²⁶, além de

9.4. recomendar à ANTT e ao Ministério dos Transportes que, se ainda não o fizeram, ultimem, com celeridade, as providências para realizar licitação da BR-040/RJ/MG, tendo em vista que o contrato com a Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora – Rio de Janeiro (Concer)

²⁵ “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)”.

²⁶ O Termo Aditivo 12/2014 é o objeto do bloqueio atual, mas pelas irregularidades da obra. A irregularidade da adança da praça de pedágio é alheia ao objeto discutido pelo COI e de natureza exclusivamente regulatória.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

expirou em 2021 e a empresa opera a concessão por força judicial, prestando serviços precários aos usuários;

O Acórdão nº 890/2024 - TCU – Plenário determina à ANTT e ao Ministério dos Transportes encaminharem ao Tribunal os estudos de viabilidade para realização de licitação de nova concessão da Rodovia BR-040/MG/RJ. No Voto condutor, o Relator do processo colaciona várias manifestações anteriores do Tribunal no sentido de que “Não há possibilidade de permitir a retomada das obras da Nova Subida da Serra pela concessionária [Concer], sob pena de grave afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório”, reiterando que “[...] o contrato da Concer não pode ser readaptado ou otimizado”, gerando “[...] absoluta inexistência de amparo jurídico para a proposta de aditamento de contrato para retomada das obras da Nova Subida da Serra pela Concer”; daí, inclusive, a conclusão lógica de que “esforços do Governo Federal [...] devem concentrar-se na conclusão dos estudos do procedimento licitatório para a nova concessão da rodovia BR 040 - Rio de Janeiro-Juiz de Fora”. Ao resenhar o histórico de fiscalizações do contrato, o Relator consigna que “inúmeras auditorias e fiscalizações do Tribunal comprovaram à exaustão a precaríssima atuação da Concer na realização da manutenção da BR-040, bem como a ocorrência de múltiplas irregularidades, em todo o período de atuação da empresa, como concessionária”. Esta determinação por nova licitação, aliás, é exatamente o que foi determinado pelo Superior Tribunal de Justiça, que por meio da Suspensão de Liminar e de Sentença 3244-DF, limitou a extensão do prazo do contrato de concessão [atual da Concer] até a conclusão final do processo licitatório e a efetiva delegação dos serviços à nova concessionária. O Acórdão nº 2352/2024 - TCU – Plenário informa considerar cumpridas as determinações do mencionado Acórdão 890/2024. Na atualização de informações entregues ao Congresso pelo TCU²⁷ acompanhando o Acórdão consolidador da fiscalização, o Tribunal acrescenta que em 31/7/2024 a ANTT encaminhou novos esclarecimentos e posicionamentos acerca do Acórdão 2346/2023-TCU-Plenário. Finalmente, no recentíssimo Acórdão nº 2464/2024 – TCU – Plenário, a Corte examinou os estudos técnicos apresentados pela ANTT para a nova licitação, concluindo pela inexistência de qualquer óbice ao regular prosseguimento do processo concessório da BR-040/495/MG/RJ – trecho Juiz de Fora/MG - Rio de Janeiro/RJ, excetuadas determinações de correções técnicas pontuais ao edital e projetos anexos, listadas no Acórdão, as quais são majoritariamente acolhidas pelas manifestações da ANTT. Desta forma, vê-se reforçada a

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

viabilidade técnica e econômica da celebração de novo certame, estando bastante avançadas as providências para prepara-lo com segurança.

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

Em sentido contrário a esse entendimento por nova licitação da concessão o quanto antes, têm-se verificado ao longo de 2024 algumas manifestações tanto no âmbito do Executivo quanto da empresa no sentido de pretender prorrogar a execução do contrato, incluindo nele a continuidade da obra. Em audiência pública da Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados em 25 de abril de 2024 (menos de um mês antes do Acórdão 890/2024), o atual Diretor-Presidente da ANTT manifestava-se contrário às determinações de abrir nova licitação, afirmando que uma “tentativa de busca de acordo para o encerramento do litígio judicial” deveria ensejar “um debate com a concessionária, mediado pelo Ministério dos Transportes, dentro do ambiente do Tribunal de Contas da União” no âmbito de uma “Comissão de Solução Consensual”, pois a empresa estaria “com bastante empenho em querer achar uma solução, por mais que ela diga que haja um desequilíbrio” e “que, com a concessionária atual, isso seja mais rápido, porque já existem as licenças ambientais, já se conhece a engenharia que foi feita, e assim poderia haver a conclusão dessa obra em 2 anos — a partir do momento que se tenha o acordo —, com alguma melhoria intermediária antes disso”. Na ocasião, o Deputado Hugo Leal mencionou que a Portaria nº 93, de 26 de janeiro de 2024, do Ministério dos Transportes, determinava a análise de proposta da Concessionária pela ANTT e, “caso considere que há vantajosidade”, apresente-a ao TCU no âmbito da sua Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos. O representante da própria Concer relatou a proposta feita





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

pela empresa, alegando que entregaria a obra adequada em 33 meses a partir do início. A mesma demanda pela continuidade do contrato de concessão com a entrega de obras, alegando ser credora de desequilíbrio contratual, foi feita publicamente pela Concer na imprensa (*Comunicado*. Correio Braziliense, 21 de abril de 2024, p. 5). Em janeiro de 2024, o Ministro dos Transportes já havia mencionado que “[n]o caso do trecho de ligação Juiz de Fora e Rio de Janeiro, [...] o empreendimento pode sair da lista de leilões se avançarem as negociações envolvendo a repactuação do contrato com a atual concessionária, a Concer, para retomar obras paralisadas”²⁸.

Informações do gestor:

Na audiência promovida pelo COI em 05/12/2024, o representante da agência confirmou que a expectativa com que trabalham para o novo leilão é o primeiro trimestre de 2025. As modificações exigidas pelo TCU foram todas incorporadas formalmente pela última Revisão Extraordinária em abril de 2024, enquanto os demais questionamentos do projeto teriam perdido o objeto, dado que não mais será executado.

Proposta do COI:

Inicialmente, quanto ao mérito de dano ao Erário, ainda não foram afastados quaisquer dos fatores de risco mencionados nos anos anteriores: projetos precários e acompanhados de maneira insatisfatória (como reconhecido pela própria ANTT), longe de poder-se afirmar estarem regularizados; parcelas financeiras indevidamente incluídas no preço pago (mesmo

²⁸ Bittencourt, Rafael. *Ministério prevê R\$ 122 bilhões com leilões de rodovias*. Valor Econômico, 11/01/2024, p. 3





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

considerando os termos do modelo de aporte direto à concessionária, altamente questionável), já reconhecidas em grande medida pela reguladora, mas que ainda não foram excluídas contratualmente. Ressalte-se que todas essas irregularidades (mesmo as que têm solução puramente formal, como a repactuação dos parâmetros financeiros indevidos do fluxo de caixa da concessão) vêm-se arrastando há pelo menos nove anos. Ao contrário, todas as fiscalizações caracterizam de modo inequívoco o caráter contencioso da atitude da concessionária (inclusive sob o risco elevado de “acordos” sugeridos anteriormente pelo Ministério supervisor para reincluir a obra em contratos de concessão com a mesma empresa, sem licitação), além da continuidade do contrato forçada pela via judicial - o que implica em que todos os riscos de abusos na execução contratual permanecem vivos, não havendo sequer mais a expectativa anterior de que a discussão fosse remetida para um futuro acerto de contas. Ou seja, todos os fatores de risco persistem ou estão agora aumentados.

Desde 2019, verificou-se, felizmente, avanço no que se refere à atuação da ANTT, que passou a não mais tentar assegurar (como pleiteava em anos anteriores) recursos orçamentários para eventuais “diferenças” à concessionária, não tendo sequer solicitado dotações orçamentárias para tanto no PLOA de 2020, 2021 e de 2022 (não havia o subtítulo correspondente nos projetos de lei orçamentária de 2020 a 2024, assim como não há no PLOA/2025²⁹). No que se refere à relação com a atual concessionária, as manifestações da ANTT foram desde então de rechaço de qualquer possibilidade de entendimento que não se baseie na revisão integral do projeto segundo os apontamentos do Tribunal – até o momento de assumir as providências de nova licitação, que passaram a ser o norte de sua atuação.

No que se refere ao domínio do próprio projeto, a agência reguladora investiu consideravelmente na superação da lacuna de informações, promovendo um amplo estudo por instituição especializada (UFSC) que visa a suprir a anterior ausência, praticamente completa, de

²⁹ Existe uma ação genérica para “Indenização em decorrência do encerramento do Contrato de Concessão de Infraestrutura Rodoviária – Nacional” (código 00TU), com uma “janela orçamentária” de meros R\$ 100,00 no projeto. Esta alocação (ou mera expectativa de alocação posterior via crédito suplementar ou extraordinário) não pode ser associada à obra da BR-040 em si, podendo em tese servir a qualquer encerramento de concessão – além do que não fala mais em “reequilíbrio econômico-financeiro” do contrato, mas em indenização de encerramento. Por conseguinte, não se pode deduzir dessa “janela” (questionável por inúmeros outros motivos técnicos e jurídicos) na intenção da Agência de financiar a continuidade da obra pela Concer.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

capacidade de avaliação técnica do projeto e do estoque de obra já concluído. Tais estudos reforçam plenamente a convicção de que a paralisação da obra foi e permanece sendo absolutamente necessária (basta citar os inacreditáveis 66 % de sobrepreço no orçamento da obra que as conclusões divulgadas pela ANTT descrevem). Desde então a posição da agência reguladora permanece a mesma, confirmada pelas sucessivas medidas administrativas e regulatórias que adotou para regularizar a situação (em grande medida frustradas em seu efeito por meio de decisões judiciais).

Como já se disse, remanesce a demanda do concessionário por “correções” e “reequilíbrios”, agravada por uma postura belicosa e pela continuidade forçada do contrato, pelo que a hipotética liberação do orçamento significaria a possibilidade de que os prejuízos já estancados fossem novamente cometidos (prejudicando, inclusive e especialmente, os esforços que a ANTT vem desenvolvendo em sentido contrário).

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

Outro fator contrário à continuidade, já ressaltado pelo Comitê em anos anteriores, é a enorme insegurança jurídica colocada à modelagem do contrato pelas ponderações do Acórdão nº 738/2017-TCU-Plenário³⁰: a referida decisão aponta para a nulidade jurídica tanto da prorrogação da concessão da BR-040/RJ, quanto da inclusão, no contrato de delegação do serviço público, dessa obra nos termos em que foi feita. Ora, ainda que se esteja desenvolvendo a discussão recursal desse julgado, a insegurança que gera sobre a continuidade dessa operação desaconselha completamente o desembolso de recursos nesse interregno.

Em termos jurídicos, existe já uma mais que consolidada posição de que não há o mais remoto cabimento na hipotética continuidade do contrato: ele já encerrou sua vigência, e a

³⁰ Confirmado, em sede de embargos, pelo Acórdão 365/2018 – Plenário, mas objeto de pelo menos três recursos de mérito ainda em tramitação. Registra-se que há encaminhamento da Unidade Técnica negando o provimento dos recursos pela unidade técnica do TCU desde 11/12/2019, contudo ainda não há pronunciamento definitivo do Plenário do TCU (consulta ao andamento do TC 014.689/2014-6 em 8/11/2021, em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/*/PROC%253A01468920146/%2520).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

compilação que acima realizou o COI comprova que tanto o TCU quanto o STJ decidiram definitiva e reiteradamente que a única medida possível é a realização de novo certame (permanecendo a Concer na operação da rodovia exclusivamente até a finalização desse novo certame). E é para isso que vem trabalhando a ANTT, com a elaboração dos estudos e providências para lançamento do edital, que mereceram a validação (com correções pontuais) do próprio TCU. O cenário, portanto, não poderia ser mais claro: existe a obrigação jurídica de licitar uma nova concessão, e existem as providências materiais avançadas para cumprir essa obrigação. Não há, nem remotamente, sentido em reviver o contrato extinto para nele incluir ou reincluir obra alguma.

Quanto aos custos e prejuízos de paralisação, continuam muito limitados: as obras já estão paralisadas, tanto por dificuldades da concessionária quanto por insuficiência financeira da União em transferir-lhe – na época original - os recursos pactuados no termo aditivo do contrato de concessão. Assim, quaisquer custos adicionais de paralisação já ocorreram (e continuarão ocorrendo independentemente de intervenção legislativa) e o cronograma de retomada da obra não está sequer equacionado. Em 2020, o Comitê apontava que tanto a ANTT quanto o TCU convergiam (como continuam fazendo) na avaliação de que a retomada da obra pelo atual concessionário é materialmente inviável no horizonte de tempo que lhe restava da concessão (no prazo previsto na licitação), sendo muito mais racional investir tempo e recursos na revisão do projeto para que uma nova licitação (possivelmente, da própria concessão futura) dispute a obra em condições de mercado e com projetos adequados (o que, aliás, foi exatamente o objeto do trabalho da UFSC, já concluído e incorporado aos estudos da nova licitação). Hoje, fazer isso seria ainda pior: qualquer medida de inclusão da obra no contrato de concessão terá de utilizar o contrato extinto, prorrogado precariamente pela via judicial, ampliando os riscos em um instrumento que já foi impugnado por todos os aspectos: jurídico, técnico e econômico.

Assim, o bloqueio permanecerá em uma conjuntura onde os danos reversos – que tanto preocupam a CMO – já ocorreram e em um contexto no qual existe tempo hábil para o total deslinde de qualquer pendência antes da retomada segura das obras mediante nova licitação, além de ser completamente temerário escolher o contrato atual, de subsistência precária, como veículo de qualquer tipo de inovação ou desenvolvimento da rodovia. O bloqueio ora proposto à CMO não é - nem assim o define a lei de diretrizes orçamentárias - providência tendente ao controle de contas do contrato, mas tão somente a assegurar o Erário enquanto se regularizam as





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

condições do projeto para que possa ser executado conforme a lei e as normas técnicas (o que implicará, inevitavelmente, sua inserção na concessão quando esta vier a ser relicitada).

Com efeito, a alternativa preconizada pela ANTT desde 2018 (realização de inventário da obra construída e elaboração de novo projeto, com desistência da execução sob o contrato atual) afigura-se como a única viável para preservação do interesse público. Neste ponto, merece aplausos deste Comitê a posição da agência.

Em síntese, entende o Comitê que não há cabimento – nem qualquer utilidade prática - na liberação da execução orçamentária quando nem o Congresso nem a própria Agência Reguladora estão convencidos de que o enorme rol de irregularidades aqui suscitado está sanado, e quando tanto o TCU quanto a Agência enxergam como inviável a continuação da obra sob o atual contrato - relembre-se, extinto, e mantido precariamente em seus efeitos exatamente para servir à continuidade da operação até que nova licitação ocorra. As medidas administrativas adotadas, corretamente, apontam exatamente no sentido oposto: assegurar respaldo técnico para um encontro de contas legítimo da concessão atual e para a inclusão segura e econômica da obra em uma nova licitação. De momento, a providência acautelatória do bloqueio da execução dos aportes e das obras a eles relacionadas continua tendo vários impactos positivos: impediria a consumação de pagamentos a maior no âmbito do contrato atual que lesem os cofres públicos (reforçando a posição que passou a assumir a agência reguladora de recusa de “quitar pendências” até a solução dos problemas apontados); exigiria que a (improvável) retomada do empreendimento no contrato atual (caso viesse a ser suscitada por uma mudança de orientação do regulador) somente ocorresse quando os projetos e orçamentos apresentados pelo órgão regulador estiverem validados com segurança pelo controle externo; continuaria a manter no ambiente regulatório do programa de concessões uma forte expectativa de controle, condicionando de forma favorável o ambiente institucional em favor de condutas rigorosas para com o interesse público e a exigência constitucional de manutenção das condições da licitação quando da execução contratual; transformaria, enfim, a circunstância indesejável de uma paralisação já ocorrida por diferentes motivos em uma janela de oportunidade para realização de todos esses propósitos.

Os fatos supervenientes aos relatórios anteriores reforçam a posição do COI. Primeiro, não há mais meras estimativas de irregularidades: o minucioso trabalho de revisão de engenharia contratado pela ANTT já deixou patente que o valor do aporte público indevidamente utilizado





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

pela concessionária é, com a melhor precisão possível em trabalhos periciais, equivalente a R\$ 472.537.979,74 a preços de agosto de 2022. Além disso, em exercícios anteriores e em 2024, o Comitê ressaltou em seus relatórios a ocorrência de preocupante ambiguidade nas manifestações públicas das autoridades do poder concedente e da empresa envolvida: enquanto a Agência reguladora confirmava a inexistência de qualquer entendimento formal para reabsorção da obra na concessão atual (o que é absolutamente coerente com o cenário adversarial das relações com a concessionária), ainda se ouviam do Ministério supervisor e da concessionária, nesse interregno, intenções de utilizar o contrato atual, precário como se acha, como veículo de algum tipo de encaminhamento do investimento.

Neste sentido, entende o Comitê que a afirmação recebida da ANTT em 2023 é absolutamente correta: a 15ª Revisão Extraordinária, se fosse concluída e formalizada durante a vigência do contrato da Concer, atenderia 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 não ocorreu, nem de forma pactuada, nem como exercício do poder administrativo unilateral do Estado, até o encerramento do prazo da concessão, não obstante os esforços da ANTT. Assim, não se fizeram presentes as condições identificadas pela própria agência para o saneamento das irregularidades quando ainda podiam ser sanadas no âmbito do contrato encerrado. A circunstância de aprovação formal da Revisão pela ANTT em abril deste ano reflete a formalização – a todos os títulos necessária e adequada –, por parte do regulador, das correções que se faziam necessárias nos fluxos financeiros ocorridos em períodos pretéritos. Essa providência é ainda importante para fundamentar a ação do poder concedente quando do encontro de contas final da concessão. Não teria o efeito de viabilizar a qualquer título uma retomada das obras pela concessionária atual – e tampouco esta é a intenção ou o objetivo da Agência. Portanto, os fatos novos trazidos em 2024 não afetam a posição pelo bloqueio, que se refere à programação orçamentária destinada a um hipotético reequilíbrio do contrato então em vigor, e a um termo aditivo a um contrato já extinto. Quaisquer pagamentos a serem realizados ao final do encontro de contas – de escassa probabilidade, como se depreende de todo o exposto anteriormente – serão de outra natureza, fundamentados em outro fato gerador, necessariamente o encerramento final da concessão. Ao manter essa programação atual bloqueada,





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

o Congresso estará reforçando a posição da ANTT no sentido de refutar qualquer continuidade das relações financeiras ao abrigo do contrato extinto e mantido prorrogado apenas por injunções judiciais provisórias.

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 – 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 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 relembrar 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;





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.

Aqui 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 precariamente mantido 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 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

Contorno Ferroviário de São Francisco do Sul / SC

39252 - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

Programa de Trabalho:

26.783.3006.1276.4651/2023 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO EM SÃO FRANCISCO DO SUL - NA EF-485/SC - NO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO SUL – SC

Objeto:

Concorrência 369/2023-00

Irregularidade:

Projeto básico superdimensionado

Objeto:

Empreendimento

Irregularidade:

Utilização de recursos públicos em ativos concedidos à iniciativa privada sem reequilíbrio econômico-financeiro do contrato respectivo

Histórico**Informação do TCU:**

Trata-se da obra de implantação do Contorno Ferroviário de São Francisco do Sul/SC, composto de total, 30 km de linhas ferroviárias (eixo principal, retropátio e Pátio São Francisco do Sul) e 9,2 km de linhas rodoviárias (passagens inferiores e viadutos), destinado a desviar o





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

tráfego ferroviário destinado ao porto dessa cidade, que atualmente passa pelo centro urbano o que gera congestionamentos, riscos à segurança dos moradores e impactos ambientais.

A justificativa para tais intervenções é formulada a partir de propostas do chamado Programa Nacional de Segurança Ferroviária em Áreas Urbanas (Prosefer), elaborado pelo DNIT para definir intervenções em trechos ferroviários com interferências em áreas urbanas. O edital da Concorrência 369/2023-00 do Dnit teve seu aviso de licitação publicado no Diário Oficial da União de 17/8/2023 com o objetivo de realizar contratação de empresa para executar todas as etapas necessárias à implantação do Contorno Ferroviário de São Francisco do Sul/SC.

A fiscalização do Tribunal, realizada entre agosto e outubro de 2023 e concluída pelo Acórdão nº 679/2024 – TCU - Plenário, apontou que o projeto básico da licitação contemplava “elementos que não estão relacionados diretamente à necessidade da obra e ao problema a ser solucionado, assim como aos objetivos do Prosefer”. Mais precisamente, embora os objetivos da contratação fossem solucionar problemas de interface entre a ferrovia EF-485 e áreas urbanas da cidade, o edital previa construção de um eixo principal de circulação com extensão de 9 km, além de um retropátio com o total de 6,3 km de linhas férreas e de um pátio no porto com o total de 14,9 km de linhas, o que totaliza 21,2 km de vias de pátios ferroviários (frente aos 7,4 km de





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

linhas atualmente existentes no porto). Se considerado apenas os serviços de superestrutura a preços do Sicro, os pátios correspondem a cerca de 30% do valor total da obra.

Ocorre que o porte e a extensão dos pátios a serem construídos supera em cerca de 13,8 km (21,2 km projetado - 7,4 km atual) o tamanho do pátio atual sem que haja justificativa que associe esse aumento à resolução dos conflitos entre a via férrea e as vias da cidade, sendo mencionado no projeto executivo que um dos dois pátios estaria sendo construído apenas em razão de solicitação da concessionária. Ou seja, uma parcela relevante do contrato está destinada apenas ao aumento da capacidade operacional da concessionária, sem relação direta com a resolução do conflito urbano causado pelos trilhos atuais. Isso contraria tanto a lei de licitações (por inconsistência entre o objeto do contrato e a justificativa para a sua celebração - Lei 14.133/2021, art. 18, incisos I e II,) quanto as diretrizes do Profer, além de contrariar o princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição) por alocar recursos escassos em objeto





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

que não atende às finalidades da política pública (resolução de conflitos urbanos), quando existem outros projetos de mesma finalidade que necessitam de recursos.

Na Concorrência apontada, o DNIT reconheceu (Nota Técnica 171/2023/Confer/CGOfer/Dif/Dnit Sede, de 18/10/2023) que “houve equívoco na licitação”, e suspendeu o certame em 05/11/2023. Admitiu que, embora o projeto de engenharia estivesse correto ao considerar todos os elementos da expansão necessária para as operações associadas ao porto, a parcela relativa à elevação da capacidade operacional caberiam à concessionária e não deveriam ter sido inseridas na licitação. Aponta uma diferença em relação ao tamanho dos pátios atual e futuro do porto (de 7,4 km para 14,9 km) que seria justificável em função das soluções que se fazem necessárias para implementar a nova linha. Esse argumento foi acatado pelo TCU, que reconheceu que essa parcela de expansão seria um componente necessário à implantação da resolução das interferências urbanas.

Pelas providências adotadas pelo DNIT, incluindo o reconhecimento de que a parcela impugnada não deveria efetivamente estar incluída no objeto do contrato, o Tribunal entendeu





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

estar encaminhada corretamente a solução, abstendo-se de classificar o ponto como indício de irregularidade grave.

Resta, no entanto, a obrigação do COI de confirmar a efetiva implantação dessas posições pelo DNIT, tendo em vista que a licitação fora apenas suspensa e as informações relativas ao caso datam apenas de abril de 2024 (data do acórdão). O Comitê pode apurar que a licitação original foi revogada em 05/01/2024 (DOU 05/01/2024, Seção 3, p. 176), e pesquisa na página de licitações da autarquia³¹ não aponta novo certame com esse objeto.

Na audiência promovida pelo COI em 2024, o representante do Tribunal confirmou as informações contidas no Acórdão: o DNIT reconheceu a incorreção no objeto da licitação e revogou o edital.

Informações do gestor:

Na audiência promovida pelo COI em 05/12/2024, o representante do DNIT confirmou a elaboração de um novo edital, cuja publicação dependerá de disponibilidade orçamentária. Esse novo certame, segundo a autarquia, não conterà as obras impugnadas (não diretamente relacionadas ao conflito urbano), exceto a terraplenagem para esses pátios. A razão para essa exceção é que considera que a realização de terraplenagem nesse momento contribuiria para uma redução significativa do valor total da obra completa.

Nessa mesma oportunidade, o representante do Ministério dos Transportes sustentou que é de interesse público resolver os problemas do conflito urbano, beneficiando a cidade e o porto. Em relação a um eventual desequilíbrio, alegou que a concessão da ferrovia termina em 2027, o que tornaria pouco provável que a atual concessionária se beneficiasse automaticamente da obra. Informou que foi formado um grupo de trabalho interno no âmbito do Ministério para analisar, em prazo de 90 dias, as alternativas de “otimização” (prorrogação com condições) do contrato atual e de nova licitação para a concessão. O resultado da obra resultará então na melhoria do serviço da concessionária que vier a operar o trecho em questão. Também o representante da ANTT apontou a indefinição atual sobre uma relicitação ou prorrogação da concessão atual, o que impediria a discussão de reequilíbrio do contrato atual.

<https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/licitacoes/sede/editais-de-licitacoes>





CONGRESSO NACIONAL

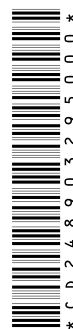
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Em resposta aos pedidos de informação do Comitê, o DNIT encaminhou, por meio do Ofício nº 238743/2024/DG-COPAR/DG/DNIT SEDE, os esclarecimentos do Ofício nº 238538/2024 (19706907) da Diretoria de Infraestrutura Ferroviária – DIF da autarquia. Nessa oportunidade, o DNIT reiterou que, em seu entendimento, os serviços previstos para serem incluídos no futuro contrato (isto é, já suprimidos os pontos questionados pelo TCU na licitação revogada³²) “não representarão incremento da capacidade operacional da concessionária em relação ao modelo operacional atual”. Reiteram ainda que o projeto executivo original não estava equivocado, dado que o desenho das intervenções teria de levar em conta uma nova configuração completa para o sistema segundo as previsões de expansão de sua operação (bastando com não incluir no contrato com recursos públicos a parcela desvinculada da transposição urbana). Novo projeto de engenharia para fins de nova licitação foi então aprovado com as adequações solicitadas por meio da Portaria nº 1354, de 15 de março de 2024.

Em relação ao segundo questionamento, alega que “a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da ferrovia tornou-se desnecessária, haja vista

³² Não sendo executadas “as linhas de retro pátio (LRP) e de duplicação entre este retro pátio e o pátio da região portuária (LPA)”. O novo desenho das linhas introduzido pela supressão dos conflitos urbanos acarretou um aumento bruto de 15% nas extensões das linhas ferroviárias, o que foi acolhido pelo TCU como necessário à implantação das travessias urbanas.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

que o projeto adequado pelo DNIT, visa somente os ganhos sociais advindos da retirada da operação ferroviária de carga, do centro do município de São Francisco do Sul/SC”.

Proposta do COI:

Quanto ao problema imediato da construção de elementos completamente dissociados do objetivo da intervenção, as constatações apontam para que está, por ora, afastado: a licitação original foi revogada e não existe outra em andamento. Quanto a uma futura licitação, o DNIT reconhece que não devem constar do seu objeto, e relata as providências adotadas para isso. A questão da inclusão da terraplenagem desses componentes (retropátio e pátio do porto) no conjunto da obra contratada, sob alegação de maior economicidade na obra final, conforme alegado pelo DNIT na audiência depende de uma avaliação técnica que, neste momento, não pode ser realizada diretamente pelo COI, especialmente porque não se tem a definição acerca do desenho da exploração no futuro imediato (dado que uma nova licitação, se for essa a opção, ensejará a consideração desse elemento como parte do ativo licitado). Por conseguinte, não há





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

falar-se em bloqueio da licitação (já revogada), e os fundamentos para um eventual bloqueio de toda a programação orçamentária da obra não se encontram presentes. Por conseguinte, não há providências a propor em relação ao Anexo VI da LOA2025.

Outro ponto, porém, afigura-se muito mais grave. Trata-se da própria essência dessas obras com recursos públicos em malhas ferroviárias³³ concedidas. É legítimo que a União, como poder concedente, disponha-se a investir seus recursos públicos escassos com o objetivo de beneficiar os municípios que abrigam as linhas ferroviárias. No entanto, essas intervenções de grande porte são realizadas em ferrovias que estão concedidas à iniciativa privada, gerando grandes efeitos na eficiência operacional (pela remoção de gargalos, elevação da velocidade média dos trens, redução de acidentes, etc.) e, por conseguinte, na rentabilidade da exploração. Este ganho é inteiramente apropriado pela concessionária, representando subvenção direta à empresa não contemplada no edital de concessão ou arrendamento respectivo – num evidente fator de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato dele decorrente. No caso concreto, ao contrário do alegado pelo DNIT, a existência de interesse social na superação das interferências urbanas não afasta o potencial ganho econômico do contrato – na realidade, é óbvio que a superação de conflitos urbanos representa, no mínimo, menos cruzamentos em nível e menos ameaças ao tráfego decorrentes de invasão da faixa, o que implica em maior velocidade média das composições, elevando a disponibilidade dos trens para transporte e reduzindo o consumo de combustível. O *quantum* desse ganho é, evidentemente, dependente dos dados da exploração atual e daquela que virá a ser possível com a obra. No entanto, esse cálculo é imprescindível, não sendo afastado por uma presunção de que não haveria ganho operacional.

É claro que à União, como poder concedente, é facultado intervir no contrato (pela via da melhoria direta das instalações operacionais) para atender a finalidades de interesse público (art. 104, inc. I³⁴, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, aplicável aos contratos de concessão em função de seu art. 186³⁵). Nesse caso, porém, é obrigatório o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, para restaurar as condições originais licitadas para a concessão, mantendo assim o

³³ Aborda-se aqui as obras em ferrovias, por ser este o caso concreto. O raciocínio, porém, aplica-se de forma análoga a obras eventualmente realizadas em trechos rodoviários sob concessão.

³⁴ Art. 104. *O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:*

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

³⁵ Art. 186. *Aplicam-se as disposições desta Lei subsidiariamente à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, à Lei nº .079, de 30 de dezembro de 2004, e à Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010*





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

princípio constitucional da vinculação ao edital licitatório (art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal³⁶; art. 104, § 2º, e 130 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021³⁷; art. 9º, caput e § 4º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995³⁸). O tema já foi discutido em profundidade na literatura técnica sobre o assunto³⁹, e foi também abordado de maneira contundente pela própria CMO quando da apreciação do projeto de lei orçamentária para 2012, quando o Relator Setorial de Infra-estrutura⁴⁰ deixou assente, em seu relatório aprovado pela Comissão, a posição pela inadmissibilidade de tais despesas:

Cada uma dessas emendas destina recursos a obras em trecho ferroviário concedido à respectiva empresa privada concessionária, conforme listadas na tabela acima. Afronta o ordenamento jurídico nacional a aplicação de recursos públicos em bens públicos federais que estejam sujeitos a regime de concessão ou arrendamento a terceiros.

Em primeiro lugar, porque a lei de concessões (Lei nº 8.987, de 1995) determina em seus artigos 25 e 31, incs. I e IV, que compete à empresa concessionária manter, melhorar e expandir todas as instalações e equipamentos necessários à prestação do serviço concedido. Mais grave, a Lei nº 10.233, de 5 de julho de 2001, que estabelece as bases da prestação e exploração de serviços de transporte e gestão das respectivas infra-estruturas, em seu artigo 82, § 1º, exclui expressamente da competência do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de transportes as competências de administração e obras em “elementos da infraestrutura concedidos ou arrendados pela ANTT e pela ANTAQ”.

Além de não serem competência legal da União, tais obras são subsídio indireto à rentabilidade da empresa privada concessionária, que recebe integralmente os benefícios da elevação da velocidade média dos trens decorrente da supressão de obstáculos e passagens de nível, bem como da maior capacidade produtiva trazida pelos pátios e terminais intermodais agregados à ferrovia, todos objetos das emendas em discussão. Ora, a Constituição Federal proíbe expressamente em seu art. 167, inciso VIII, “a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos”. Esta autorização legal específica não é suprida pela simples previsão orçamentária: a lei geral de finanças públicas (Lei nº 4320, de 1964) deixa claro em seu

³⁶ Art. 37 [...] XXI - *ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.* (grifos nossos)

³⁷ Art. 104 [...] § 2º Na hipótese prevista no inciso I do caput deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

Art. 130. Caso haja alteração unilateral do contrato que aumente ou diminua os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, no mesmo termo aditivo, o equilíbrio econômico-financeiro inicial..

³⁸ Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato. [...]

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

³⁹ Bittencourt, Fernando. **Investimento público federal em infra-estruturas de transportes em regime de concessão – subsídios para o desenho de políticas**: Texto para Discussão nº 60 do Centro de Altos Estudos da Consultoria Legislativa. Brasília:Senado Federal, 2009. Também disponível em < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/157753> >, (27/06/2009). ISSN 1983-0645.

⁴⁰ Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Relatoria Setorial da Área temática I - Infra-Estrutura. **Relatório Setorial nº , de 2011 – CN**. Relator: Senador Delcídio Amaral.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

art. 19: “A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.”; o mesmo dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), cujo artigo 26 exige que a destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.” Assim, ausente previsão legal expressa, esse subsídio indireto não pode constar do orçamento da União. Também a lei de diretrizes orçamentárias em vigor, em seus artigos 30 a 33, circunscreve qualquer tipo de auxílio ou subvenção da União exclusivamente a entidades privadas sem fins lucrativos.

Ainda do ponto de vista jurídico, as concessões de ferrovias foram disputadas em licitação, e não constavam nesses certames as obras em referência; portanto, os licitantes que fizeram suas propostas não podiam considerar os reflexos desses benefícios no valor da exploração; agraciado agora, depois da licitação, o licitante vencedor com benefício significativo que não constava do edital original é ferir de morte o princípio da vinculação ao edital que estabelecem o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e o art. 41 da lei geral de licitações (Lei nº 8666, de 1993), e com isso comprometendo a licitude do procedimento de seleção dos concessionários.

É verdade que circunstâncias excepcionais de interesse público autorizam o poder concedente a intervir nas condições de exploração de uma concessão. No entanto, essa medida extrema não pode ser realizada sem prévia formalização do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo mediante o termo aditivo correspondente, como expressamente exigem o art. 9º, § 4º, da Lei nº 8.987, de 1995, e o art. 65, inc. II, alínea ‘d’, e § 8º, da Lei nº 8.666, de 1993. Nada a este respeito consta em qualquer das obras objeto das emendas analisadas.

Mas a impossibilidade jurídica não é sequer o argumento mais forte para não admitir as emendas. Há uma razão econômica ainda mais grave: a União concede as ferrovias, ou seja, dá a uma empresa privada o usufruto de seus bens e o monopólio na prestação do serviço, exatamente porque concluiu que não dispõe dos recursos necessários para investir adequadamente na malha ferroviária nem da eficiência para aplicá-los melhor. Esta lógica fundamental é frontalmente desrespeitada quando, após conceder os bens e os benefícios da exploração, a mesma União volta a aplicar seus escassos recursos nas mesmas obras que esperava que a concessionária fizesse. Sei que os parlamentares proponentes estão, legitimamente, interessados nos benefícios das respectivas obras para as comunidades que representam; no entanto, o caminho legal para obter esses benefícios é exigir das próprias concessionárias que cumpram seu papel legal e contratual na melhoria do serviço cujo monopólio lhes foi assegurado pela União.

Examinei atentamente os argumentos oferecidos pelos autores das emendas por via das solicitações do sistema SISEL, os quais não enfrentam as razões de irregularidade aqui apontadas, tentando ao contrário defender as pretensões por vias indiretas. Afirmam que existem obras semelhantes no projeto de lei orçamentária, ou que foram aprovadas emendas com objetos similares em anos anteriores. Ora, o fato da irregularidade ter sido cometida, ou estar sendo cometida, em outras instâncias, não a exime de seu caráter lesivo ao ordenamento jurídico. Não é porque em outros momentos se adotaram decisões indevidas que o presente Relatório está obrigado a endossá-las. Ao contrário, é dever deste Relator evitar decisões irregulares dentro dos limites da competência que lhe atribuem os arts. 58 a 64 da Resolução 01/2006-CN. Outro argumento que tampouco se sustenta é o de que as obras em questão seriam realizadas e mantidas pelos municípios interessados: todas as obras são direta e inteiramente associadas à ferrovia, não existindo sem ela e não podendo ser exploradas ou mantidas de forma independente. Desta forma, representam modificações diretas e indissociáveis dos recursos físicos da exploração da ferrovia, com os impactos já exaustivamente analisados neste Relatório. Um último argumento esgrimido é o de que as obras em questão não estariam individualmente especificadas nos contratos como obrigação das concessionárias. Isso tampouco socorre as pretensões dos autores, uma vez que a





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

análise precedente deixa muito claro que a obrigação da concessionária (e a correspondente vedação ao poder concedente) não se limita a um rol predeterminado de obras, mas a todas aquelas intervenções que a correta prestação do serviço demande. Assim, ainda que não tenha sido prevista alguma obra específica no contrato de arrendamento, a sua realização pelo poder concedente traz todas as consequências indevidas que viemos de examinar nos âmbitos jurídico e econômico.

Por conseguinte, é dever deste Relator rejeitar as emendas em tela, por contrariarem os inúmeros dispositivos constitucionais e legais aqui apontados.

Com efeito, não há qualquer margem para se convalidar a realização de tais obras sem que esteja comprovado que os seus reflexos econômico-financeiros foram explicitamente avaliados e inseridos nos contratos de concessão. Não consta, nas informações disponíveis, qualquer menção a essas providências. É preciso, portanto, levantar quais foram as providências adotadas pelo poder concedente para apuração e repactuação do efeito sobre o equilíbrio econômico-financeiro da concessão em decorrência da obra em questão – se é que existiram.

Cabe ao Comitê assegurar-se de que ao menos as obras trazidas ao seu conhecimento não incorram em ilegalidade desse talante. A medida extrema da paralisação da execução orçamentária dessa despesa teria lugar caso não comprovada a providência saneadora acima indicada. No caso concreto, constatou-se que não houve reequilíbrio do contrato nem dele se cogida. Porém, tal medida ficaria adstrita – por força dos comandos da lei de diretrizes orçamentárias – ao rol de obras examinadas pelo Comitê neste ano.

Existe, por outro lado, um vasto número de obras de mesma natureza espalhadas por todas as ferrovias concessionadas, como refletem a própria página de licitações do DNIT e a leitura da programação orçamentária da autarquia nas sucessivas leis de meios. Desta forma, qualquer intervenção do Comitê no uso da sua competência principal (recomendar o bloqueio das despesas com irregularidade insanável) ficaria limitada a um pequeno universo de casos, e não teria o condão de permitir a solução mais razoável, qual seja, a eventual realização das obras (cumprindo as finalidades de interesse público do poder concedente) com a obrigatória revisão do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de forma a fazer retornar aos cofres públicos (ou à sociedade, na forma de redução de tarifas) o dinheiro público investido na melhoria operacional que, até o momento, somente beneficia o concessionário privado em condições que não estavam previstas na licitação.

Assim, cabe ao Comitê diligenciar igualmente por uma solução de natureza sistêmica, que tenha consequências em toda a prática da Administração Federal. Tal solução já está prevista





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

pela Constituição Federal, pela via do exercício do controle externo titularizado pelo Congresso Nacional e auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (art. 71, *caput* e inc. IX, da Carta Magna). Propomos que a CMO represente ao Tribunal de Contas da União, para que, nos termos dos arts. 45 e 53 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 e dos arts. 231 e 237, inc. III, de seu Regimento Interno⁴¹, adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei no tocante ao seguinte indício de irregularidade, observado no caso do Contorno Ferroviário de São Francisco do Sul/SC (Acórdão nº 679/2024 – TCU – Plenário) e potencialmente em outras obras realizadas com recursos da União em ferrovias e outras infraestruturas de transporte objeto de concessão a empresas privadas:

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

⁴¹ Resolução-TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/data/files/5A/54/AE/EE157810ED256058E18818A8/RITCU.pdf>





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

CD/24890.32950-00

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



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD248903295000>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Lula da Fonte





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 2022

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 – CONCERT - 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.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Adendo ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

ADENDO AO RELATÓRIO Nº 2/COI/CMO, DE 2024

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

**PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2025
(Projeto de Lei do Congresso Nacional 26/2024)**





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Adendo ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

ADENDO AO RELATÓRIO Nº 2/COI/CMO, DE 2024

1.1 Introdução

Nos debates ocorridos durante os trabalhos do COI, em particular na reunião final de 10/12/2024, cristalizaram-se algumas preocupações do Comitê que transcendem as informações recebidas do TCU e examinadas no corrente exercício. Neste Adendo, apresentamos questões adicionais que, ao sentir do Comitê, merecem aprofundamento posterior para embasar o acompanhamento pela CMO da execução do orçamento no exercício de 2025.

1.2 Ferrovia Transnordestina – Trecho entre Salgueiro/PE e Suape/PE

O projeto da nova malha da Ferrovia Transnordestina tem sido objeto de contínua atenção do Comitê nos últimos anos, tendo em vista as irregularidades constatadas na execução das obras inseridas no contrato de concessão. No Relatório 2/COI/CMO/2023, o Comitê examinou especificamente a modificação contratual (Termo Aditivo 1 ao contrato de concessão) que excluiu o trecho pernambucano entre Salgueiro e Suape do escopo da concessão. Naquela oportunidade, o Ministério dos Transportes detalhou o planejamento das atividades necessárias à implementação dessa medida (levantamento físico-financeiro de ativos e passivos do trecho devolvido, atualização de projetos e realização de obras necessárias a uma nova concessão). Estas medidas envolviam uma complexa interação entre a concessionária anterior, a ANTT e o Ministério, dispondo de um orçamento de cerca de R\$ 100 milhões de reais em 2024 (desse montante, R\$ 11 milhões foram efetivamente empenhados até esta data). Já no ano de 2025, esse mesmo projeto¹ continua figurando no orçamento com um valor de R\$ 89.556.381,

Entende o Comitê que esta iniciativa deve ser objeto de acompanhamento detalhado por parte do controle externo: está-se diante da oportunidade de iniciar um projeto praticamente “greenfield”, com um legado bastante pequeno do contrato anterior – portanto, a oportunidade de começar uma obra importante sem os vícios que comprometeram profundamente o empreendimento na concessionária anterior.

¹ Sequencial 26.783. 3901.161K.0026 - Construção da Ferrovia Transnordestina - trecho entre Salgueiro/PE e Porto Suape/PE - EF-232





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Adendo ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Para que isso seja possível, o primeiro passo é sistematizar a informação sobre o andamento dos trabalhos, para que se visualizem os riscos e os pontos críticos. Desta forma, propõe o Comitê que seja solicitado ao TCU a realização de levantamento no empreendimento (26.783.3901.161K.0026 - Construção da Ferrovia Transnordestina - trecho entre Salgueiro/PE e Porto de Suape/PE - EF-232), com vistas a apurar as principais medidas adotadas até o momento para a retomada do trecho, o grau de execução dos respectivos contratos em termos físicos e financeiros, o cronograma estimado para a conclusão da apuração das condições do trecho devolvido e para a realização dos projetos necessários à relicitação, bem como de eventuais riscos ou pontos críticos detectados até o momento para o atingimento desses objetivos.

1.3 BR-381/MG

O Comitê também debateu a situação do trecho da BR-381 entre Belo Horizonte e Governador Valadares (km 148,00 a km 451,46), obra de grande volume de tráfego e ainda com altíssimos índices de acidentes e problemas de tráfego. O trecho de 303,4 km já teve concluído o leilão de concessão², mas o contrato ainda não foi assinado³. Os aspectos regulatórios do contrato foram examinados em minúcia pelo TCU (Acórdãos 1142/2023 – Plenário e 1387/2023 – Plenário), revelando-se extremamente complexos; acrescenta a essa complexidade o fato de que existem trechos que já estão sendo duplicados pelo DNIT com obras de elevado risco de engenharia, e que virão a ser incorporados à concessão somente após a conclusão da obra⁴.

Ocorrem duas preocupações ao Comitê: uma, de caráter mais geral, a do correto equacionamento do contrato de concessão, de especial importância no momento atual em que o período de 30 anos de exploração privada está por iniciar-se (sendo, portanto, a hora exata de intervir caso ocorra alguma impropriedade que comprometa a sua execução).

A outra preocupação é mais pontual: o eventual atraso das obras já a cargo do DNIT, que afeta a funcionalidade presente da rodovia e trará, inevitavelmente, disputas em relação aos efeitos sobre o contrato quando da sua incorporação à concessão.

² <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/noticias/2024/08/ministerio-dos-transportes-conclui-leilao-da-br-381-mg>

³ <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/br-381-mg>

⁴ Em especial, pela sua complexidade, o Lote 8 (km 422,65 ao km 450,54) e a futura Variante de Santa Bárbara





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Adendo ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

Uma apuração preliminar aponta para diversos problemas em diferentes subtrechos. Ao que se pôde identificar em caráter prévio, o trecho entre Governador Valadares e Jaguarapu (Lotes 1 e 2) sequer teve as obras iniciadas; o Lote 3 (em especial na região de Antônio Dias) enfrenta problemas críticos de execução (carreamento de terra sobre a rodovia, avarias em trechos já duplicados, abandono de parcelas inacabadas e falta de sinalização ou sinalização inadequada; o Lote 6 não teve concluídas as obras previstas na licitação original; por fim, o Lote 8 (trecho Belo Horizonte/Ravena, em plena área urbana metropolitana) ainda não foi iniciado e depende não apenas de obras físicas, mas também de um complexo plano de realocação de moradores em áreas de domínio da rodovia. Em suma, um quadro de atrasos significativos, problemas técnicos e administrativos, e a necessidade de reestruturação das ações para conclusão das obras.

Também aqui há que dar-se o primeiro passo, pela coleta das informações sobre a situação atual, como etapa imprescindível para alcançar uma estratégia de controle eficaz. Propõe então o Comitê que se solicite ao TCU a realização de levantamento no empreendimento, com vistas a apurar a regularidade dos dispositivos do contrato de concessão em seus aspectos econômicos e regulatórios (especialmente à vista de seus apontamentos preventivos em diferentes Acórdãos), bem como o andamento da execução física e financeira das obras atualmente em andamento a cargo do DNIT no trecho, identificando eventuais atrasos e suas causas e consequências prováveis.

1.4 CONCLUSÃO – ADENDO AO VOTO DO RELATÓRIO Nº 2/COI/CMO, DE 2024

Diante do exposto, votamos por acrescentar às conclusões do Relatório 2/COI/CMO/2024 as seguintes propostas de providências à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional:

I – solicitar ao Tribunal de Contas da União que realize alertar levantamentos:

- a) no empreendimento de Construção da Ferrovia Transnordestina - trecho entre Salgueiro/PE e Porto de Suape/PE - EF-232 (sequencial orçamentário 26.783.3901.161K.0026), com vistas a apurar:





CONGRESSO NACIONAL

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

1. as principais medidas adotadas até o momento para a retomada do trecho;
 2. o grau de execução dos respectivos contratos em termos físicos e financeiros;
 3. o cronograma estimado para a conclusão da apuração das condições do trecho devolvido e para a realização dos projetos necessários à relicitação; e
 4. eventuais riscos ou pontos críticos detectados até o momento para o atingimento desses objetivos; e
- b) no trecho rodoviário da BR-381 entre Belo Horizonte e Governador Valadares (km 148,00 a km 451,46), com vistas a apurar:
1. a regularidade dos dispositivos do contrato de concessão em seus aspectos econômicos e regulatórios (especialmente à vista de seus apontamentos preventivos em diferentes Acórdãos); e
 2. o andamento da execução física e financeira de cada uma das obras atualmente em andamento a cargo do DNIT no trecho, identificando eventuais atrasos e suas causas e consequências prováveis.

Brasília/DF, de dezembro de 2024

Deputado LULA DA FONTE
PP/PE - Coordenador do COI

Membros do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves – COI	
Deputado AJ ALBUQUERQUE (PP/CE)	Deputado JULIO CESAR RIBEIRO (REPUBLICANOS/DF)
Deputado JUNINHO DO PNEU (UNIÃO/ RJ)	Deputado BETO RICHA (PSDB/PR)





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Adendo ao Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024

CD/24220.77029-00

Deputada ROSÂNGELA REIS (PL/MG)	Deputado FLORENTINO NETO (PT/PI)
Senador GIORDANO (MDB/SP)	Senador CIRO NOQUEIRA (PP/PI)
Senador MARCOS ROGÉRIO (PL/RO)	





CONCLUSÃO

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO, na continuação da Nona Reunião, Extraordinária, realizada em 11 de dezembro de 2024, **APROVOU** o Relatório nº 2/COI/CMO, de 2024 e Adendo do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves - COI (PLN 26/2024-CN), apresentado pelo Coordenador **LULA DA FONTE**, com voto pela aprovação deste relatório, com proposta de atualização do Anexo VI do PLN 26/2024 do Congresso Nacional (Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2025), 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 – alertar o Presidente da República, a Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e a Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, de que um conjunto de problemas interligados no setor nuclear vem de ser levantado pelo TCU e coloca riscos gravíssimos à sociedade e à economia, envolvendo:

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

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

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

d) a ausência de uma decisão definitiva sobre a continuidade do empreendimento UTN Angra 3, inclusive quando à definição da tarifa respectiva, implica em prejuízos cada vez maiores à sociedade e à economia, tendo em vista que: os custos estimados para o consumidor de energia de continuar o projeto são maiores que os do seu abandono imediato (já incluídos o custo total de encerramento e o de produzir a mesma energia por outras fontes), contrariando o princípio da modicidade tarifária; numa eventual continuidade, a dependência de financiamentos-âncora a curto e médio





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

prazo implica em riscos ainda maiores de elevação da tarifa de equilíbrio do projeto; o atual montante de recursos financeiros dedicados à execução provisória leva a atrasos no cronograma que tornam essa desvantagem financeira maior a cada mês.

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

III - reiterar ao Tribunal de Contas da União que, ao contrário do que se sustenta no Acórdão 1928/2024 – TCU – Plenário, permanece a necessidade de regulamentar os procedimentos de avaliação das garantias e retenções cautelares nos casos de fiscalização de obras e serviços, bem como de adequada identificação da ocorrência das garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário até a decisão de mérito sobre o indício relatado, que habilitam à classificação de IGR, tendo as recentes alterações nos contextos normativo e negocial da contratação pública elevado, em lugar de reduzir, os riscos associados à indevida utilização desse mecanismo para a evasão de irregularidades frente ao controle de obras e serviços públicos;

IV - representar ao Tribunal de Contas da União, para que, nos termos dos arts. 45 e 53 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 e dos arts. 231 e 237, inc. III, de seu Regimento Interno¹⁹, adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei no tocante ao seguinte indício de irregularidade, observado no caso do Contorno Ferroviário de São Francisco do Sul/SC (Acórdão no 679/2024 – TCU – Plenário) e potencialmente em outras obras realizadas com recursos da União em ferrovias e outras infraestruturas de transporte objeto de concessão a empresas privadas: - aplicação de recursos federais em obras realizadas em ativos da União objeto de concessão ou arrendamento, sem o correspondente reequilíbrio econômico-financeiro do contrato correspondente para refletir o ganho de rentabilidade da operação proporcionado ao concessionário pela obra custeada pelo poder concedente sem previsão no edital licitatório, em violação ao princípio constitucional de vinculação à proposta (art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal) e às disposições expressas dos arts. 104, caput, inc. I, e § 2º; 130, e 186 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e do art. 9º, caput e § 4º, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Compareceram os Senhores Deputados Julio Arcoverde, Presidente, Dr Victor Linhalis, Segundo Vice-Presidente, Adail Filho, AJ Albuquerque, Átila Lins, Beto Richa, Cabo Gilberto Silva, Claudio Cajado, Clodoaldo Magalhães, Cobalchini, Da Vitória, Dagoberto Nogueira, Dal Barreto, Daniel Agrobom, Domingos Sávio, Dr Victor Linhalis, Fernanda Pessoa, Fernando Rodolfo, Filipe Martins, Florentino Neto, Heitor Schuch, Hercilio Diniz, Idilvan Alencar, Jadyel Alencar, Jonas Donizette, Julio Cesar Ribeiro, Juninho do Pneu, Laura Carneiro, Leo Prates, Leur Lomanto Jr., Luiz Nishimori, Lula da Fonte, Márcio Biolchi, Merlong Solano, Murillo Gouvea, Murilo Galdino, Nilto Tatto, Orlando Silva, Paulão, Paulinho Freire, Professora Luciene, Roberto Monteiro Pai, Rodrigo de Castro, Rosângela Reis, Tadeu Oliveira, Victor Linhalis, Waldemar Oliveira, Waldenor Pereira, Yury do Paredão, Zé Haroldo Cathedral, Zé Vitor





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

e Zeca Dirceu; e os Senhores Senadores Jayme Campos, Primeiro Vice-Presidente, Angelo Coronel, Confúcio Moura, Fabiano Contarato, Hamilton Mourão, Jaime Bagattoli, Jorge Kajuru, Leila Barros, Marcos Rogério, Teresa Leitão e Zenaide Maia..

Sala de Reuniões, em 11 de dezembro de 2024.

Deputado JULIO ARCOVERDE
Presidente

