

## GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC-033.855/2023-4

Natureza: Administrativo (Fiscobras 2024)

Unidade: Tribunal de Contas da União

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

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. FISCOBRAS 2024. CONSOLIDAÇÃO DO 28º PLANO ANUAL DE FISCALIZAÇÕES RELATIVAS A INVESTIMENTOS EM OBRAS PÚBLICAS. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES À PRESIDÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL E À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

O presente processo versa sobre a consolidação do 28º plano anual de fiscalizações deste Tribunal, relativas a investimentos em obras públicas, denominado Fiscobras 2024.

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

**I. INTRODUÇÃO**

1. *Trata-se do relatório consolidador do 28º Fiscobras, **FISCOBRAS 2024**, conforme previsto na Resolução-TCU 280/2016, com vistas a atender o disposto no art. 145, inciso II, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), bem como sistematizar informações de diversos trabalhos do TCU sobre infraestrutura no respectivo período (setembro/2023 a agosto/2024):*

*Art. 145. Para fins do disposto no inciso V do § 1º do art. 59 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e no § 2º do art. 9º desta Lei, o Tribunal de Contas da União encaminhará:*

*(...)*

*II - à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, até cinquenta e cinco dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária, a relação atualizada de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos nos quais sejam identificados **indícios de irregularidades graves**, classificados na forma prevista nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 143, e a relação daqueles que, embora tenham tido recomendação de paralisação da equipe de auditoria, não tenham sido objeto de decisão monocrática ou colegiada no prazo previsto no § 9º do art. 143, acompanhadas de cópias em meio eletrônico das decisões monocráticas e colegiadas, dos relatórios e votos que as fundamentarem e dos relatórios de auditoria das obras e dos serviços fiscalizados. (grifo acrescido)*

2. *Cabe registrar que o **PLDO 2025 se encontra em tramitação no Congresso Nacional**. Considerando que o capítulo do referido projeto que trata da fiscalização de obras e serviços com indícios de irregularidades graves se manteve inalterado em sua essência, o presente relatório consolidado foi elaborado com fundamento na LDO 2024.*

3. *Para a realização do Fiscobras, o Tribunal de Contas da União (TCU) conta com a Secretaria-Geral de Controle Externo (**Segecex**), cuja atual estrutura foi aprovada por meio das Resoluções-TCU 347 e 348 no dia 13 de dezembro de 2022.*
4. *Desde então, a antiga Coordenação-Geral de Controle Externo de Infraestrutura (Coinfra) deu lugar a duas secretarias de controle externo, quais sejam, Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (**SecexInfra**) e Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (**SecexEnergia**).*
5. *Por sua vez, as antigas secretarias de fiscalização de infraestrutura (Seinfras) foram reagrupadas em unidades de auditorias especializadas vinculadas a essas novas secretarias, com a seguinte configuração:*

#### **Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra)**

- ✓ *Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (**AudPortoFerrovia**)*
- ✓ *Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (**AudRodoviaAviação**)*
- ✓ *Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (**AudUrbana**)*

#### **Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia)**

- ✓ *Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (**AudElétrica**)*
- ✓ *Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (**AudPetróleo**)*
- ✓ *Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (**AudComunicações**)*

6. *O presente Relatório Consolidado do Fiscobras 2024 está estruturado em sete capítulos:*

*I – INTRODUÇÃO*

*II – VISÃO GERAL DAS OBRAS PÚBLICAS NA LOA 2024 E NO PLOA 2025*

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

*IV – PANORAMA DE EXECUÇÃO DO NOVO PAC*

*V – PROCESSOS E TEMÁTICAS RELEVANTES*

*VI – CONCLUSÃO*

*VII – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO*

## **II. VISÃO GERAL DAS OBRAS PÚBLICAS NA LOA 2024 E NO PLOA 2025**

7. *Com base em metodologia própria de marcação de ações relacionadas a obras públicas, conforme descrito no Apêndice C, no autógrafo da Lei Orçamentaria Anual de 2024, foi identificada uma dotação total de R\$ 174,4 bilhões para ações relacionadas com obras ou serviços de engenharia.*

8. *Utilizando-se a mesma metodologia para os dados do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025, extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), chegou-se a uma dotação total de R\$ 180,1 bilhões para ações relacionadas com obras ou serviços de engenharia, o que representa um aumento de aproximadamente 3,2% em relação à LOA 2024. Contudo, os valores*

apresentados no PLOA ainda não contemplam emendas parlamentares ao orçamento, situação que difere dos valores apresentados no autógrafo da LOA 2024, a qual já contempla emendas parlamentares.

9. Segmentando-se os valores das dotações relacionadas a obras por esfera orçamentária, verificou-se que, no orçamento Fiscal e da Seguridade Social da LOA 2024, foram autorizadas dotações no valor total de R\$ 42,1 bilhões para programas de trabalhos relacionados a obras, o que representou 24,2% do valor total de dotações orçamentárias para obras.

10. Por sua vez, no PLOA de 2025, a previsão de autorização é de R\$ 36,5 bilhões para programas de trabalhos relacionados a obras, o que poderá representar 20,3% do valor total de dotações orçamentárias para obras no ano de 2025.

11. Na esfera do orçamento de Investimento das Estatais, foi identificado que a dotação total relacionada a obras em 2024 foi de R\$ 132,3 bilhões, ou 75,8% do orçamento total para obras. No PLOA 2025, está previsto um incremento no orçamento de investimentos das estatais, elevando-se para R\$143,6 bilhões.

12. Esse aumento nominal no orçamento de Investimentos das Estatais também representa um aumento percentual dos investimentos dessa esfera com relação ao total de autorizações somando-se todas as esferas, passando a representar 79,7% do orçamento total para obras.

13. A Tabela 1 mostra um comparativo das dotações para obras, por esfera do orçamento, entre a LOA 2024 e o PLOA 2025.

Tabela 1 - Dotações relacionadas a obras

<u>Orçamento</u>	<u>Dotação Obras</u>	<u>Dotação Obras</u>	<u>Percentual</u>	<u>Percentual</u>
	<u>LOA 2024</u>	<u>PLOA 2025</u>	<u>LOA 2024</u>	<u>PLOA 2025</u>
Fiscal	34.202.237.789,00	31.497.706.770,00	19,61%	17,49%
Seguridade Social	7.940.713.589,00	5.009.606.923,00	4,55%	2,78%
Investimento das Estatais	132.263.367.011,00	143.557.575.878,00	75,84%	79,73%

Fonte: elaboração própria com dados do autógrafo da LOA 2024 e PLOA 2025

14. Em relação ao orçamento de investimentos de estatais, que representou mais de 75% de todo orçamento com infraestrutura no ano de 2024, cabe registrar que se trata de autorização legislativa de investimentos a serem realizados diretamente por meio das empresas estatais federais, e é composto, basicamente, por grandes empreendimentos em ambiente de mercado de petróleo, gás e do setor elétrico.

15. Nas leis orçamentárias federais, a infraestrutura logística e urbana tem grande peso no orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS), sendo estas esferas orçamentárias as responsáveis por destinar recursos em obras e serviços de engenharia para a maioria das obras de construção e manutenção de infraestrutura logística, urbana e hídrica. Apesar disso, esse orçamento (OFSS) contou apenas com R\$ 42,1 bilhões do orçamento federal em 2024, ou 0,36% do PIB projetado para o ano, com base nos parâmetros macroeconômicos apresentados pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda em maio de 2024. ([https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/conjuntura-economica/panorama-macroeconomico/2024/panmacro\\_spe\\_slides\\_junho2024.pdf](https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/conjuntura-economica/panorama-macroeconomico/2024/panmacro_spe_slides_junho2024.pdf)).

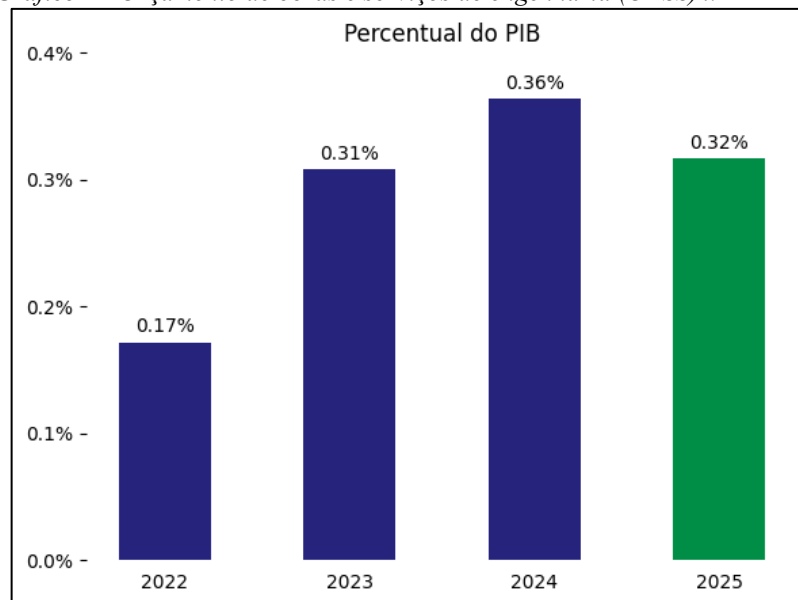
Figura 1 - Parâmetros Macroeconômicos - Produto Interno Bruto

Parâmetros Macroeconômicos					
Período	Produto Interno Bruto				
	Nominal		Real		Deflator
	Milhões de Reais	Var. %	Var. %	Var. Per Capita %	Var. %
2018	7.004.141	6,36	1,78	0,96	4,49
2019	7.389.131	5,50	1,22	0,42	4,22
2020	7.609.597	2,98	-3,28	-4,01	6,47
2021	9.012.142	18,43	4,76	4,00	13,05
2022	10.079.677	11,85	3,02	2,29	8,57
2023	10.856.112	7,70	2,91	2,22	4,66
2024	<b>11.572.175</b>	<b>6,60</b>	<b>2,45</b>	<b>1,79</b>	<b>4,05</b>
2025	<b>12.425.936</b>	<b>7,38</b>	<b>2,80</b>	<b>2,17</b>	<b>4,45</b>
2026	<b>13.288.659</b>	<b>6,94</b>	<b>2,58</b>	<b>1,99</b>	<b>4,25</b>
2027	<b>14.194.576</b>	<b>6,82</b>	<b>2,62</b>	<b>2,05</b>	<b>4,09</b>
2028	<b>15.135.922</b>	<b>6,63</b>	<b>2,51</b>	<b>1,97</b>	<b>4,02</b>

Fonte: SPE/ME. Grade de Parâmetros Macroeconômicos, de maio/2024

16. Comparando-se a representatividade dos valores orçamentários de obras e serviços de engenharia nos orçamentos fiscal e de seguridade social para os exercícios de 2022, 2023 e 2024 com relação os respectivos PIBs, nota-se uma pequena flutuação percentual que, em média, representam apenas 0,28% em relação ao PIB. Se considerarmos a projeção do PIB para 2025, previsto no informativo do PLOA 2025 de setembro de 2024 e disponibilizado no site da Câmara Federal (<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao>), a relação é de 0,32%, conforme Gráfico 1 a seguir.

Gráfico 1 - Orçamento de obras e serviços de engenharia (OFSS) x PIB



Fonte: elaboração própria (dados das LOAs, PLOA 2025 e SPE/ME)

17. A Tabela 2 elenca as cinco maiores funções, considerando apenas as dotações destinadas a obras públicas do orçamento fiscal e da seguridade social, e compara a LOA 2024 com o PLOA 2025.

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

Função	Dotação de obras (R\$) LOA 2024	Dotação de obras (R\$) PLOA 2025
--------	------------------------------------	-------------------------------------

<i>Transporte</i>	<i>14.080.383.744,00</i>	<i>14.153.075.870,00</i>
<i>Educação</i>	<i>9.292.065.832,00</i>	<i>9.194.830.523,00</i>
<i>Saúde</i>	<i>7.740.681.522,00</i>	<i>4.887.557.300,00</i>
<i>Saneamento</i>	<i>2.734.682.446,00</i>	<i>1.332.312.113,00</i>
<i>Gestão Ambiental</i>	<i>1.876.211.561,00</i>	<i>1.967.946.867,00</i>

Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2024 e PLOA 2025

18. Da tabela acima, constata-se que o setor de transportes recebeu grande parte dos recursos, tanto na LOA 2024 quanto no PLOA 2025, seguido pelas funções Educação e Saúde.

19. Examinando o orçamento de 2024 e a partir da identificação dos programas finalísticos<sup>1</sup> e programas de gestão<sup>2</sup>, definidos pela lei do Plano Plurianual (PPA<sup>3</sup>), verificou-se que as dotações relacionadas a programas finalísticos representaram 95,36% do valor total de dotações relacionadas a obras no orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

20. Realizando-se a mesma análise para o PLOA 2025, verificou-se que as dotações relacionadas a programas finalísticos representaram 95,49% do valor total de dotações relacionadas a obras no orçamento Fiscal e da Seguridade Social, conforme demonstra a Tabela 3.

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

<u>Programas</u>	<u>Dotação LOA 2024</u>	<u>Dotação PLOA 2025</u>	<u>Percentual LOA 2024</u>	<u>Percentual PLOA 2025</u>
<i>Programas finalísticos</i>	<i>40.189.012.234,00</i>	<i>34.861.286.020,00</i>	<i>95,36%</i>	<i>95,49%</i>
<i>Programas de gestão</i>	<i>1.468.806.859,00</i>	<i>1.207.164.522,00</i>	<i>3,49%</i>	<i>3,31%</i>

Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2024 e PLOA 2025

21. No âmbito dos programas finalísticos, verificou-se que os programas “Transporte Rodoviário”, “Atenção Especializada à Saúde”, “Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade”, “Saneamento Básico” e “Turismo, esse é o Destino” foram os programas com maiores valores autorizados em 2024, consoante demonstra a Tabela 4.

Tabela 4 - Dotações de obras por programas finalísticos - Orçamento Fiscal e de Seguridade Social (LOA 2024)

<u>Programas finalísticos</u>	<u>Valor total de dotações de obras (R\$)</u>
<i>Transporte Rodoviário</i>	<i>11.758.649.723,00</i>
<i>Atenção Especializada à Saúde</i>	<i>6.596.905.175,00</i>

<sup>1</sup> **Programa Finalístico:** conjunto coordenado de ações governamentais financiadas por recursos orçamentários e não orçamentários com vistas à concretização do objetivo;

**Objetivo:** mudança na realidade social que o programa visa promover ao enfrentar o problema público;

<sup>2</sup> **Programa de Gestão:** conjunto de ações governamentais relacionadas à **gestão da atuação governamental ou à manutenção da capacidade produtiva das empresas estatais**, financiadas por ações orçamentárias e não orçamentárias que não são passíveis de associação aos programas finalísticos;

<sup>3</sup> Lei do PPA - Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024

<u>Programas finalísticos</u>	<u>Valor total de dotações de obras (R\$)</u>
Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade	6.363.228.994,00
Saneamento Básico	2.580.611.300,00
Turismo, esse é o Destino	1.742.922.297,00

Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2024

22. Já nos programas finalísticos do PLOA 2025, verificou-se que os programas “Transporte Rodoviário”, “Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade”, “Atenção Especializada à Saúde”, “Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para Sempre” e “Saneamento Básico” foram os programas com maiores valores previstos, consoante demonstra a Tabela 5.

Tabela 5 - Dotações de obras por programas finalísticos - Orçamento Fiscal e de Seguridade Social (PLOA 2025)

<u>Programas finalísticos</u>	<u>Valor total de dotações de obras (R\$)</u>
Transporte Rodoviário	12.318.771.271,00
Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade	7.298.529.388,00
Atenção Especializada à Saúde	3.574.057.300,00
Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para Sempre	1.963.013.369,00
Saneamento Básico	1.672.312.113,00

Fonte: elaboração própria com dados da PLOA 2025

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

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

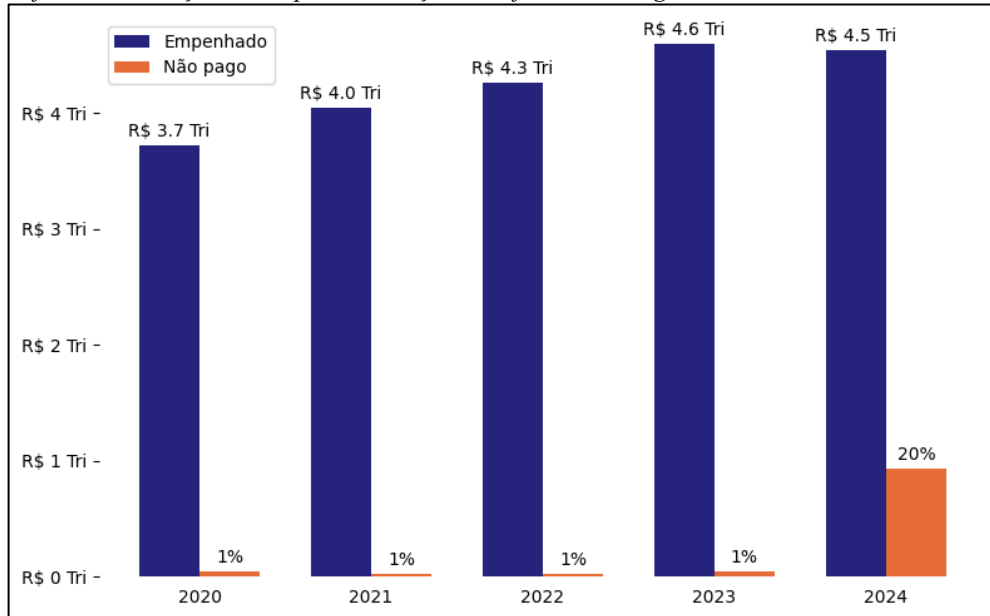
Tabela 6 - Dotações relacionadas a obras por programas de gestão

<u>Programa PPA</u>	<u>Dotação LOA 2024</u>	<u>Obras</u>	<u>Dotação PLOA 2025</u>	<u>Obras</u>
Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo	940.276.772,00		783.258.829,00	
Programa de Gestão e Manutenção do Poder Judiciário	412.425.837,00		329.367.283,00	
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério Público	67.200.975,00		33.994.000,00	
Programa de Gestão e Manutenção do Poder Legislativo	48.903.275,00		60.544.410,00	

Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2024 e PLOA 2025

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

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



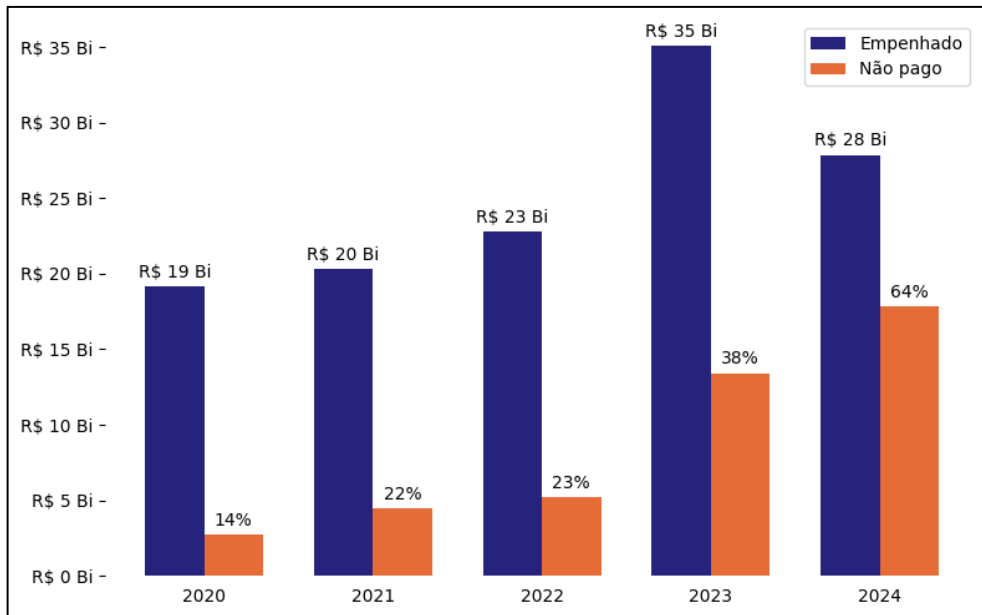
Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 09/09/2024.

26. O Gráfico 2 ilustra, por ano, quanto do montante empenhado (em azul) ainda não foi pago (em laranja), representado percentualmente. Dentro do que ainda não foi pago, podem existir empenhos já cancelados e que, portanto, não serão pagos. Pelo funcionamento do orçamento, é possível que valores empenhados em anos anteriores sejam pagos em anos seguintes, por meio dos restos a pagar. Como exemplo, dos 4,3 trilhões de reais empenhados em 2022, 1% ainda não foi pago até a data de atualização do gráfico.

27. Para as despesas no geral do orçamento fiscal e da seguridade social, a parcela pendente de pagamento permaneceu constante, representando 1% do montante empenhado. No exercício de 2024, como o ano ainda está em curso, é normal que o percentual ainda não pago seja maior.

28. Ao retratar as despesas com obras públicas ou serviços de engenharia, a situação já se modifica, com o percentual de valores ainda não pagos variando de 14% para 2020 até 38% para 2023. No exercício de 2024, apesar de ser um ano em curso, a proporção pendente de pagamento é significativamente maior, sendo 64% para as despesas com obras públicas, em comparação com os 20% para as despesas gerais, conforme mostrado no Gráfico 3.

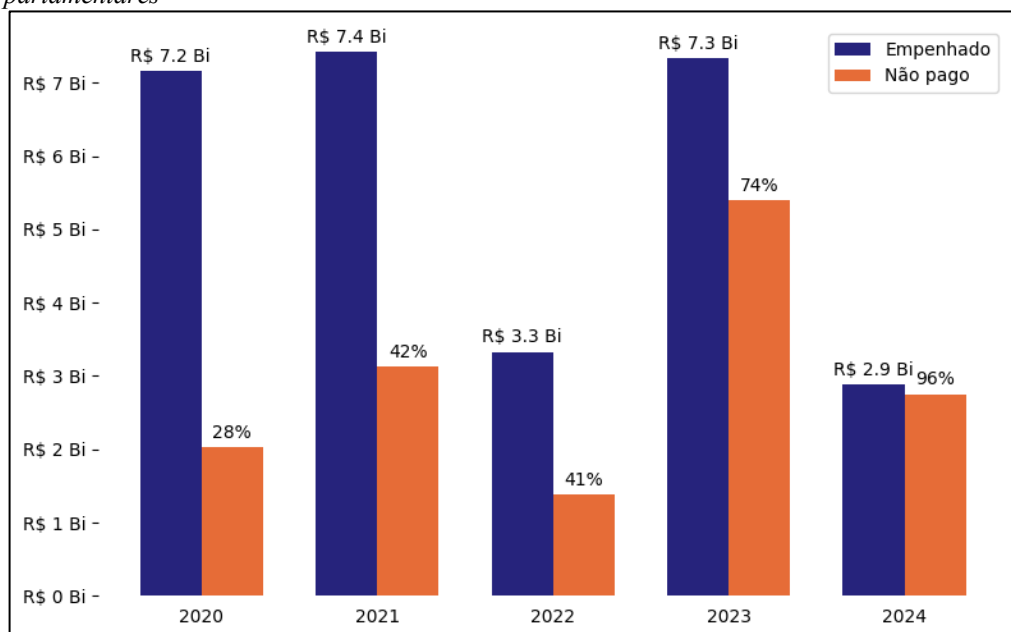
Gráfico 3 - Execução de despesas com obras públicas ou serviços de engenharia



Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 09/09/2024.

29. Para as despesas com obras públicas ou serviços de engenharia oriundas de emendas parlamentares, a proporção dos valores ainda não pagos variou de 28% para 2020 até 74% para 2023. No exercício de 2024, a proporção ainda não paga representa 96% do que foi empenhado, conforme demonstrado no Gráfico 4.

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



Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 09/09/2024.

### III. Emendas Parlamentares para obras ou serviços de engenharia

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

31. *As emendas parlamentares podem ser individuais ou coletivas (de bancadas estaduais ou de comissão permanente). Além dessas, existem também as emendas de relator-geral.*
32. *A obrigatoriedade de execução das **emendas individuais (RP 6)** foi aprovada em 2015<sup>4</sup>, e o limite percentual foi majorado, em 2022<sup>5</sup>, de 1,2% para 2% da receita corrente líquida do exercício anterior, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. As emendas individuais impositivas poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, por meio de **transferência com finalidade definida e/ou de transferência especial** (CF, art. 166-A).*
33. *As **transferências com finalidade** definida serão vinculadas à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicadas nas áreas de competência constitucional da União. Já as **transferências especiais**, conhecidas popularmente como “emendas pix”, serão repassadas diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere, pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira e serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.*
34. *Vale mencionar que a marcação de obras e serviços de engenharia possui limitação na classificação de transferências especiais, tendo em vista que no orçamento federal não há informações suficientes para identificar a que se destinam. A transparência e a rastreabilidade das transferências especiais vêm sendo discutidas no STF no âmbito da ADI 7688/DF.*
35. *Em 2019<sup>6</sup>, a garantia de execução orçamentária passou a ser aplicada também às **emendas de bancada estadual (RP 7)**, no montante de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. As programações de investimentos já iniciados ou com duração maior do que um exercício deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento.*
36. *Por sua vez, as **emendas de comissões (RP 8)** permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e de comissões mistas permanentes do Congresso Nacional estão previstas no art. 43 da Resolução N° 1, de 2006-CN. Elas deverão ter caráter institucional, representar interesse nacional e conter, na sua justificção, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional.*
37. *Por fim, as **emendas de relator-geral (RP 9)** estão previstas no art. 53, IV, da Resolução N° 1, de 2006-CN, que permitia emendas para inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto. Contudo, no final de 2022, o STF declarou “incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado ‘esquema do orçamento secreto’, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União”<sup>7</sup>.*
38. *O Gráfico 5 a seguir apresenta a evolução do uso de cada tipo de emenda parlamentar nos últimos anos, filtradas apenas aquelas que se destinam a obras ou serviços de engenharia.*

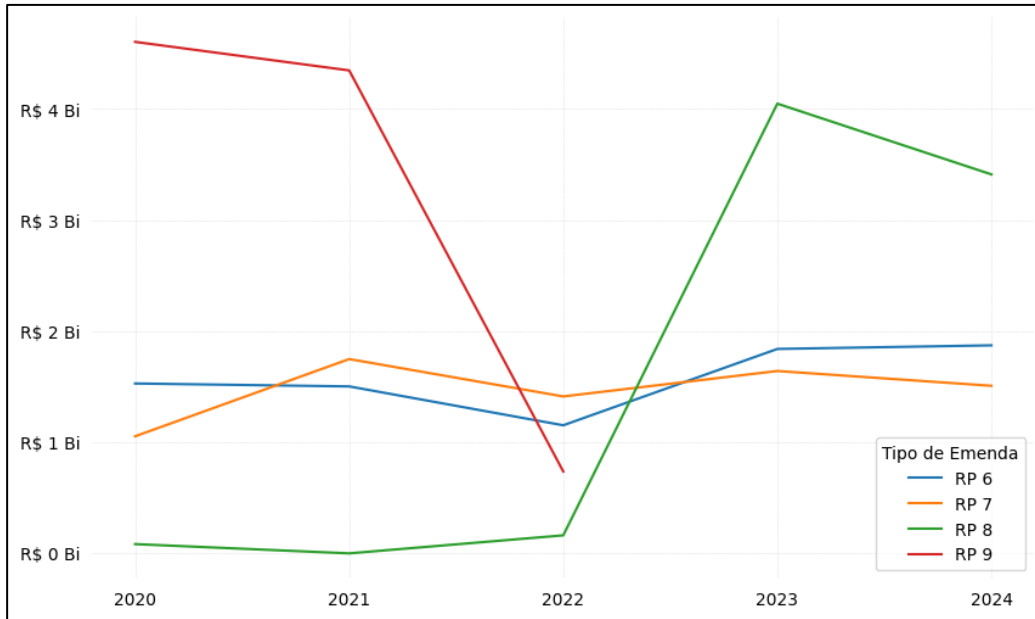
*Gráfico 5 - Previsão orçamentária (dotação) para obras ou serviços de engenharia, por tipo de emenda parlamentar*

<sup>4</sup> Emenda Constitucional N° 86, de 17 de março de 2015

<sup>5</sup> Emenda Constitucional N° 126, de 21 de dezembro de 2022

<sup>6</sup> Emenda Constitucional N° 100, de 26 de junho de 2019

<sup>7</sup> ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 851



Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 09/09/2024.

39. Inicialmente, a contribuição mais significativa para obras ou serviços de engenharia vinha das emendas de relator-geral (RP 9). Com a decisão do STF em 2022, as emendas de relator-geral perderam predominância no orçamento, mas houve crescimento das emendas de comissão permanente (RP 8). Atualmente, as emendas individuais (RP 6), sem a parcela referente as transferências especiais<sup>8</sup>, e de bancada estadual (RP 7) estão situadas em patamar semelhante, no que diz respeito a obras e serviços de engenharia, enquanto as emendas de comissão permanente ganharam predominância.

40. A partir da análise da tabela abaixo, referente à LOA 2024, verifica-se que, embora o orçamento de investimento das estatais contenha a maior parte das dotações destinadas a obras e serviços de engenharia, apenas 0,02% desses recursos são provenientes de emendas parlamentares. Os orçamentos fiscal e da seguridade social possuem contribuição mais expressiva das emendas, com percentuais de 12,69% e 29,05%, respectivamente. Por esse motivo, este subcapítulo dará enfoque no orçamento fiscal e da seguridade social.

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

Orçamento	Total de Despesas com Obras (em milhões de R\$)	Emendas Parlamentares (em milhões de R\$)	Percentual
Fiscal	34.202	4.339	12,69%
Seguridade Social	7.941	2.307	29,05%
Investimento das Estatais	132.263	25	0,02%
<b>TOTAL</b>	<b>174.406</b>	<b>6.671</b>	<b>3,82%</b>

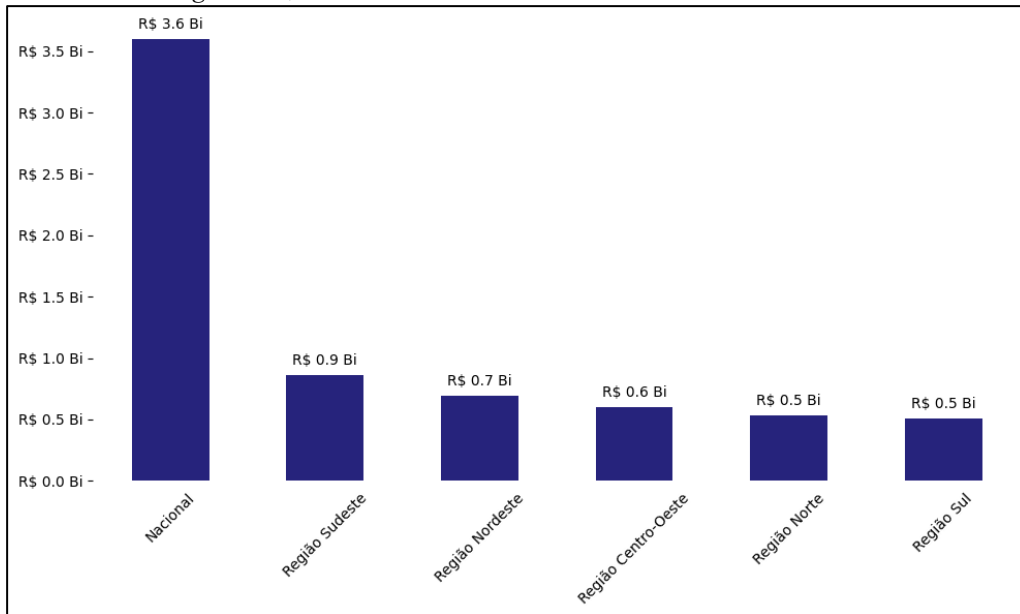
Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2024

<sup>8</sup> As transferências especiais para obras e serviços de engenharia não são passíveis de identificação devido à insuficiência de informações no orçamento federal.

41. Na sequência, serão analisados gráficos referentes a dotações oriundas de emendas parlamentares destinadas a obras e serviços de engenharia, para o exercício de 2024, para entender o contexto geral.

42. A maior parte das emendas possuem abrangência nacional, representando R\$ 3,6 bilhões. Em segundo lugar está a Região Sudeste, com R\$ 0,9 bilhão, e em terceiro lugar a Região Nordeste, com R\$ 0,7 bilhão.

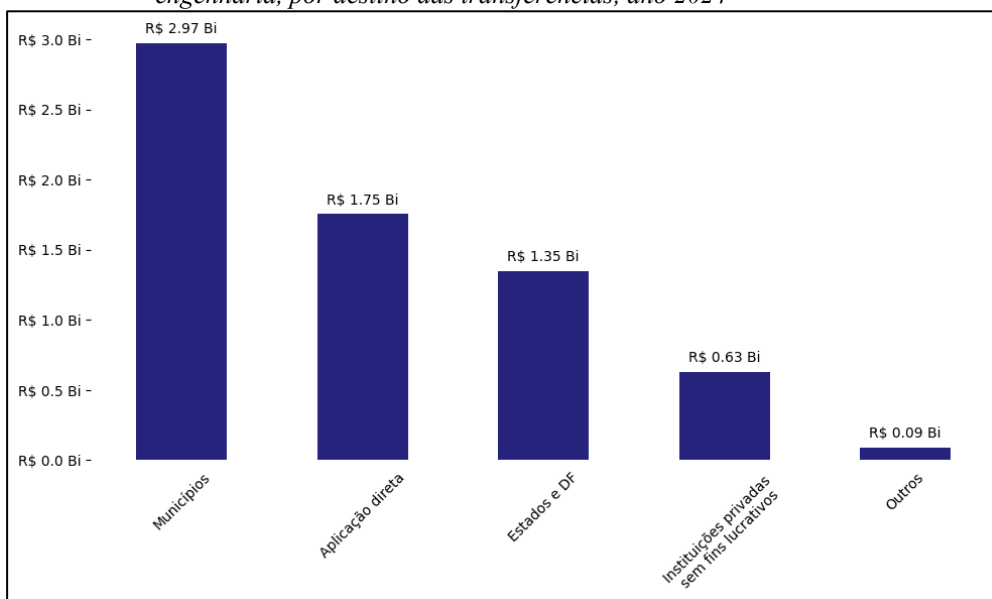
Gráfico 6 - Previsão orçamentária de emendas parlamentares por região, para obras ou serviços de engenharia, ano 2024



Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 09/09/2024.

43. A partir da modalidade de aplicação, é possível verificar o destino das transferências. A maior parte será transferida aos municípios, no valor de R\$ 2,97 bilhões, seguido de R\$ 1,75 bilhão que serão aplicados diretamente pela União e de R\$ 1,35 bilhão que serão transferidos aos Estados e ao DF. Há, ainda, previsão de aplicação de R\$ 0,63 bilhão por instituições privadas sem fins lucrativos.

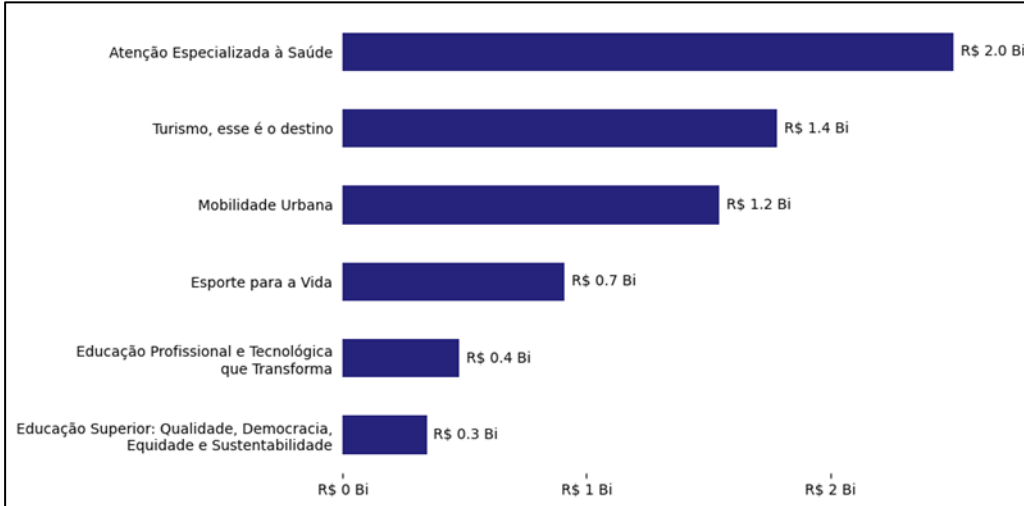
Gráfico 7 - Previsão orçamentária de emendas parlamentares para obras ou serviços de engenharia, por destino das transferências, ano 2024



Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 09/09/2024.

44. Os três programas com valores mais expressivos a partir de emendas foram “Atenção Especializada à Saúde”, “Turismo, esse é o destino” e “Mobilidade Urbana”, com, respectivamente, R\$ 2,0 bilhões, R\$ 1,4 bilhão e R\$ 1,2 bilhão.

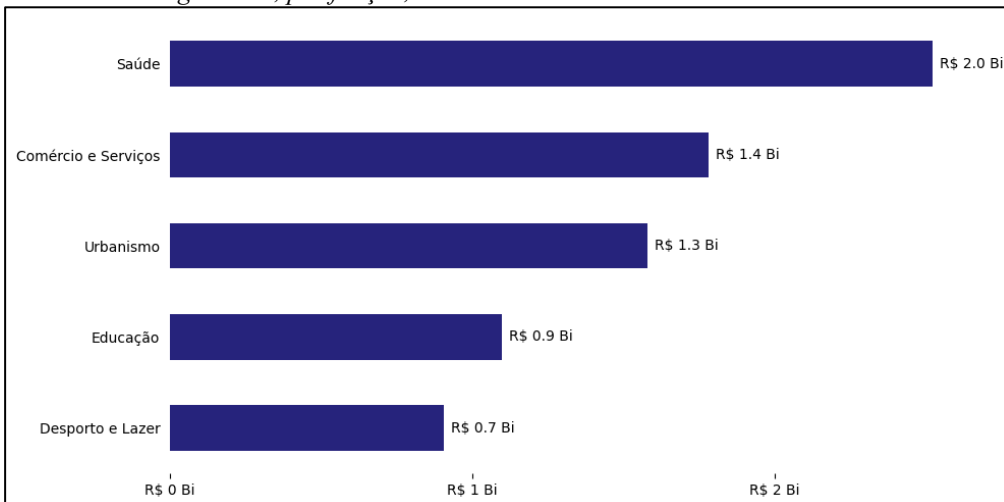
Gráfico 8 - Previsão orçamentária de emendas parlamentares para obras ou serviços de engenharia, por programa, ano 2024



Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 09/09/2024.

45. As três funções com valores mais expressivos a partir de emendas foram “Saúde”, “Comércio e Serviços” e “Urbanismo”, com, respectivamente, R\$ 2 bilhões, R\$ 1,4 bilhão e R\$ 1,3 bilhão.

Gráfico 9 - Previsão orçamentária de emendas parlamentares para obras e serviços de engenharia, por função, ano 2024

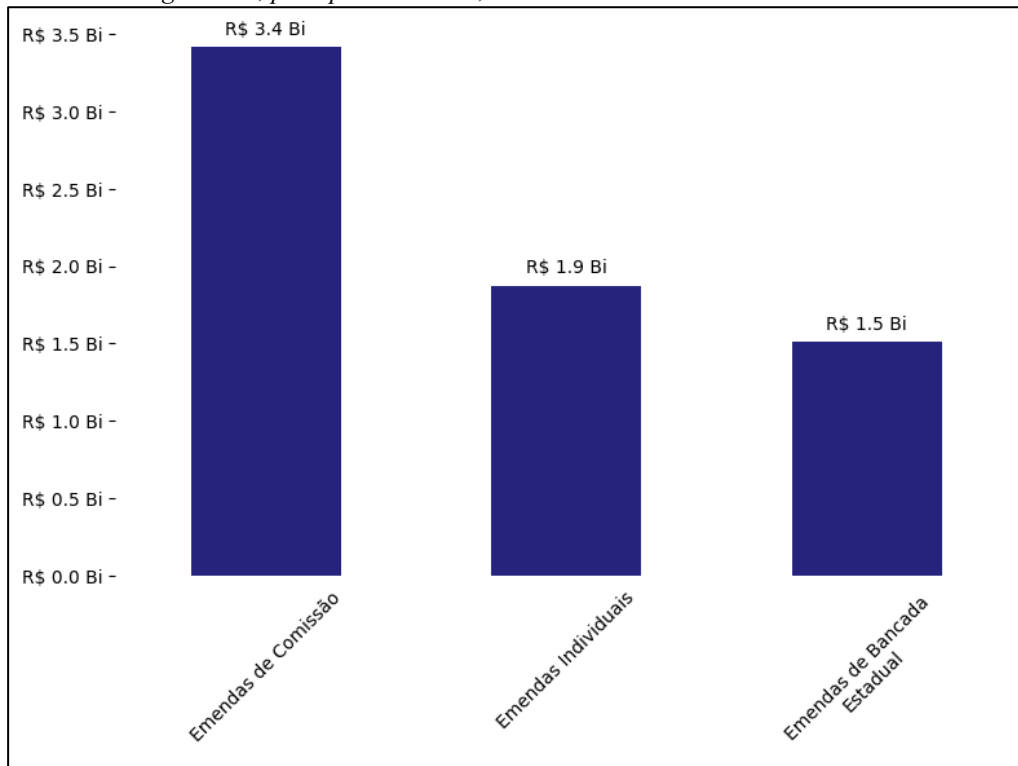


Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 09/09/2024.

46. Em 2024, não houve dotação para obras ou serviços de engenharia identificada como RP 9 (emendas de relator-geral), devido à decisão do STF de 2022.

47. As transferências especiais para obras e serviços de engenharia não são passíveis de identificação devido à insuficiência de informações no orçamento federal. Assim, houve previsão de R\$ 3,4 bilhões para emendas de comissão permanente, R\$ 1,9 bilhão para emendas individuais e R\$ 1,5 bilhão para emendas de bancada estadual.

Gráfico 10 - Previsão orçamentária de emendas parlamentares para obras e serviços de engenharia, por tipo de emenda, ano 2024



Fonte: elaboração própria com dados do SIOP. Atualizado em 09/09/2024.

48. Com o objetivo de conhecer o impacto das emendas parlamentares nas políticas e na execução de obras, está sendo realizado pelo TCU o levantamento TC 19.579/2024-1, de relatoria do Ministro Walton Alencar, abordando o alinhamento das emendas com as prioridades das políticas públicas, os efeitos na capacidade de planejamento e execução orçamentária, a implementação de obras financiadas por essas emendas e sua influência na gestão de obras paralisadas. O trabalho encontra-se em fase de planejamento e, considerando o volume elevado de emendas direcionadas a programas geridos pelo Ministério das Cidades, o escopo do trabalho será limitado a esse Ministério.

#### **IV. FISCALIZAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS EM CUMPRIMENTO À LDO**

49. Consoante aprovado pelo Plenário do TCU nos termos do Acórdão 2.047/2023-TCU-Plenário e revisado por meio do Acórdão 505/2024-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Presidente, Ministro Bruno Dantas, foram realizadas 23 fiscalizações (Apêndice A) no âmbito do Fiscobras 2024, as quais tiveram a participação de quatro unidades de auditorias especializadas, sendo três vinculadas à Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra) e uma à Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia).

50. Quanto ao Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) apurado no Fiscobras 2024, registrou-se o valor de aproximadamente R\$ 7,1 bilhões. Já a dotação orçamentária abrangida foi de R\$ 6,7 bilhões.

51. A seleção das obras fiscalizadas no âmbito do Fiscobras seguiu os critérios estabelecidos no art. 146 da LDO 2024, reproduzido a seguir:

*Art. 146. A seleção das obras e dos serviços a serem fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União considerará, entre outros fatores:*

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

*II - a regionalização do gasto;*

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

IV - as obras contidas no Anexo VI à Lei Orçamentária em vigor que não tenham sido objeto de deliberação posterior do Tribunal de Contas da União pela regularidade.

**V. Abrangência e Quantidade de Fiscalizações**

52. Os 23 empreendimentos fiscalizados podem ser agrupados por tipo de obra, conforme tabela a seguir:

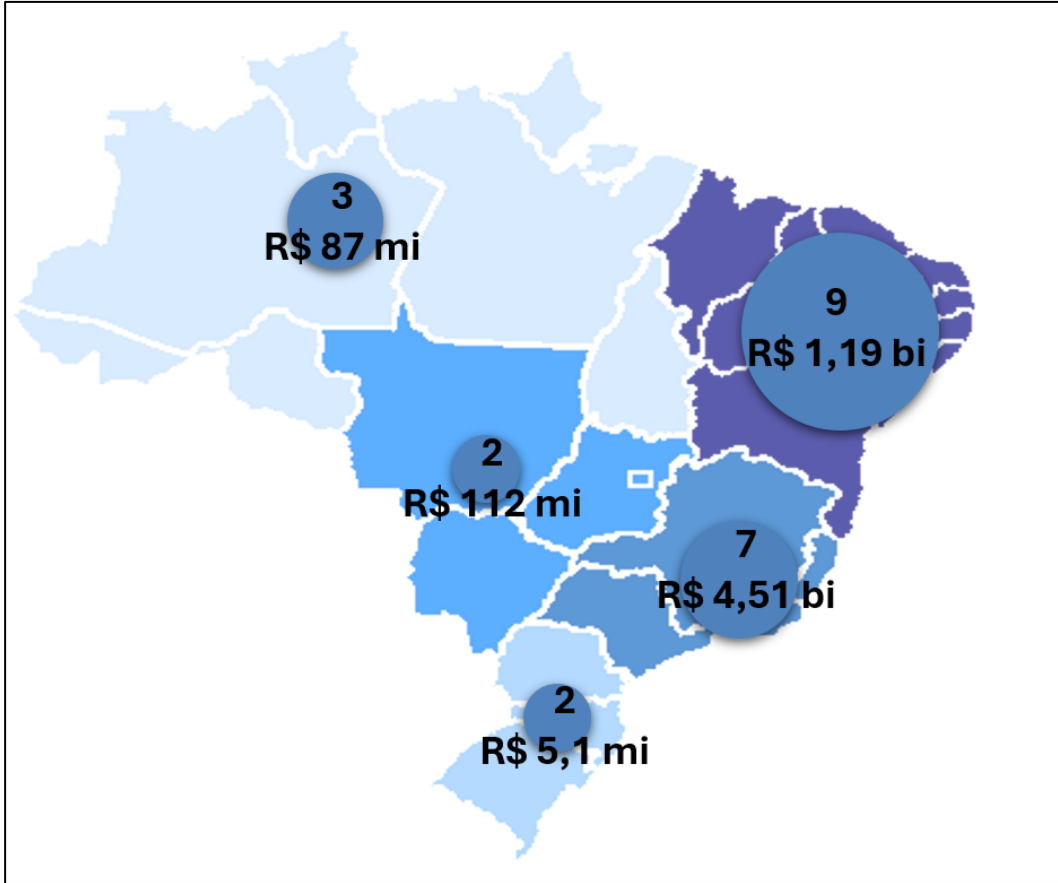
Tabela 8 - Quantidade de Fiscalizações por Tipo de Obra

<u>Tipo de Obra</u>	<u>Quantidade</u>	<u>% de quantidade</u>
Saneamento / habitação / infraestrutura urbana	4	17,4
Rodovias	4	17,4
Metroviárias	3	13,0
Edificações	3	13,0
Ferrovíarias	2	8,7
Energia	2	8,7
Hídricas (barragens, açudes, adutoras, canais)	2	8,7
Portuárias / hidroviárias / dragagem	2	8,7
Aeroportos	1	4,3
<b>Total</b>		<b>100</b>

Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra

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

Gráfico 11 – Distribuição geográfica das fiscalizações



Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra

54. Importa consignar que, das 25 fiscalizações aprovadas por meio do Acórdão 505/2024-TCU-Plenário, a serem realizadas no âmbito do Fiscobras 2024, duas não puderam ser realizadas para fins de atendimento à LDO, conforme listado na Tabela 9. **Será proposto, portanto, a retirada dessas obras da relação de objetos auditados no âmbito do Fiscobras 2024.**

Tabela 9 - Fiscalizações suprimidas do Fiscobras 2024

<u>UF</u>	<u>Empreendimento</u>
MG	Obras de contenção de encostas em diversas localidades de Belo Horizonte/MG
PE	Sistema de metrô da CBTU em Recife (PE)

Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra

55. Em decorrência dos eventos climáticos extremos ocorridos em 2024 no estado do Rio Grande do Sul, o TCU instituiu o Programa Recupera RS e designou a AudUrbana para acompanhar as medidas e os recursos aplicados para as atividades de defesa civil (TC 008.848/2024-6). Por essa razão, os esforços da unidade foram priorizados nessa fiscalização, o que impediu o cumprimento de outras fiscalizações planejadas, como a contenção de encostas em Belo Horizonte/MG, que já havia sido autorizada no âmbito do Fiscobras 2024.

56. Quanto ao sistema de metrô da CBTU em Recife, a fiscalização foi realizada, mas por meio de Levantamento, instrumento utilizado para coletar informações preliminares sobre determinado objeto de auditoria, permitindo uma análise inicial que pode subsidiar decisões sobre a necessidade de fiscalizações mais detalhadas. Esse procedimento é essencial para identificar áreas de risco e definir o escopo de auditorias subsequentes, garantindo uma abordagem mais eficiente e direcionada.

57. Assim, esse instrumento não é compatível com o objetivo dos trabalhos do Fiscobras definido pela LDO, que é municiar o Congresso Nacional com informações sobre fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

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

58. Em consonância com o disposto nas sucessivas Lei de Diretrizes Orçamentárias, o TCU, por meio do art. 2º da Resolução-TCU 280/2016, assim classificou os achados no âmbito do Fiscobras:

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

(...)

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

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

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

**V - indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR)** aquele que, embora atenda à conceituação de IGP contida no inciso IV, permite a continuidade da obra, desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indício relatado;

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

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

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

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

60. A distribuição das 23 fiscalizações em função do indício de maior gravidade apontado na fiscalização é mostrada na Tabela 10.

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

<b>Gravidade</b>	<b>Quantidade</b>	<b>% de quantidade</b>
<b>Fiscalizações com Irregularidade grave</b>	<b>17</b>	<b>73,9</b>
IGP	1	4,3
pIGP	0	0
IGR	0	0
IGC	16	79,6

<b>Falhas / impropriedades (FI)</b>	<b>6</b>	<b>26,1</b>
<b>Sem ressalva (SR)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Total</b>		<b>100,0</b>

Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra

61. Verifica-se que foram detectados indícios de irregularidades graves em 17 obras públicas, ou seja, 73,9% do total das fiscalizações. A única obra com IGP (recomendação de paralisação) foi a BR-040/RJ, identificada em fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras 2016, ou seja, há oito anos. Para o saneamento das irregularidades, o órgão gestor precisa corrigir o sobrepreço de R\$ 276 milhões no detalhamento do projeto apresentado, bem como implementar outras medidas corretivas elencadas no Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues. Em 2024, após nova manifestação do órgão gestor, a unidade técnica do TCU propôs comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP). A proposta encontra-se pendente de apreciação pelo Tribunal.

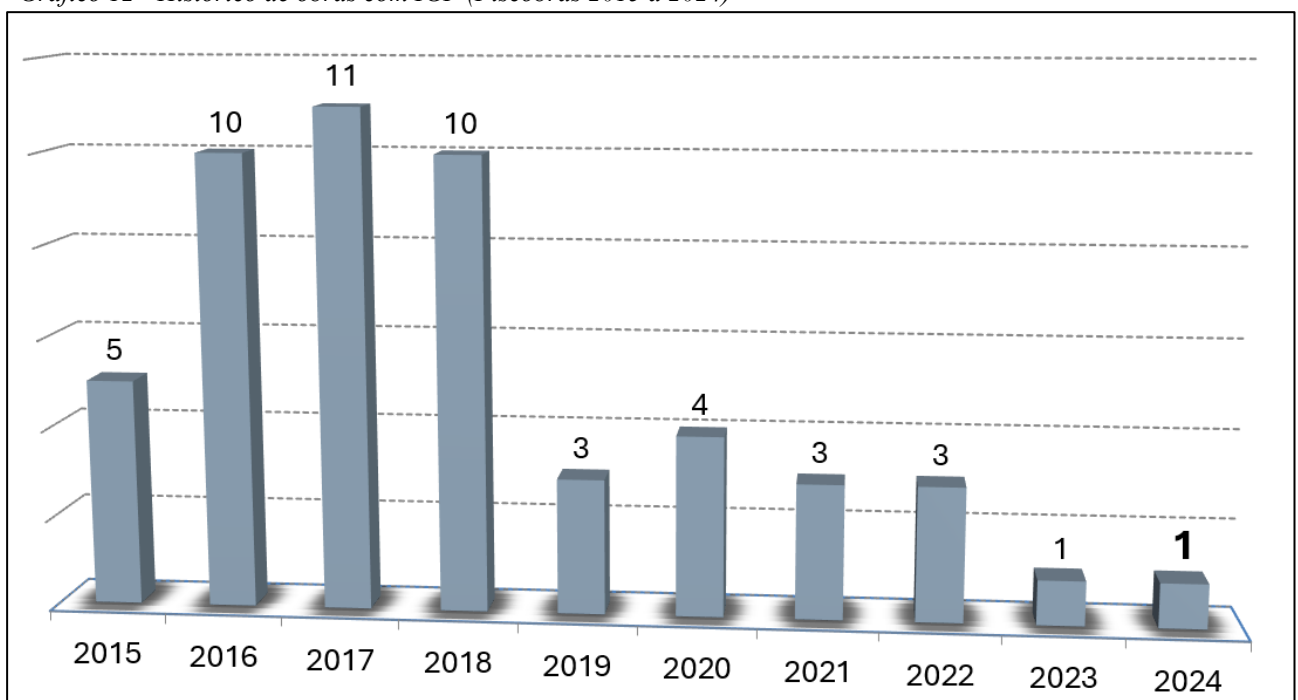
Tabela 11 - Obra classificada com IGP

<u>UF</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>
RJ	Obras de construção da BR-040/RJ	023.204/2015-0

Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra

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

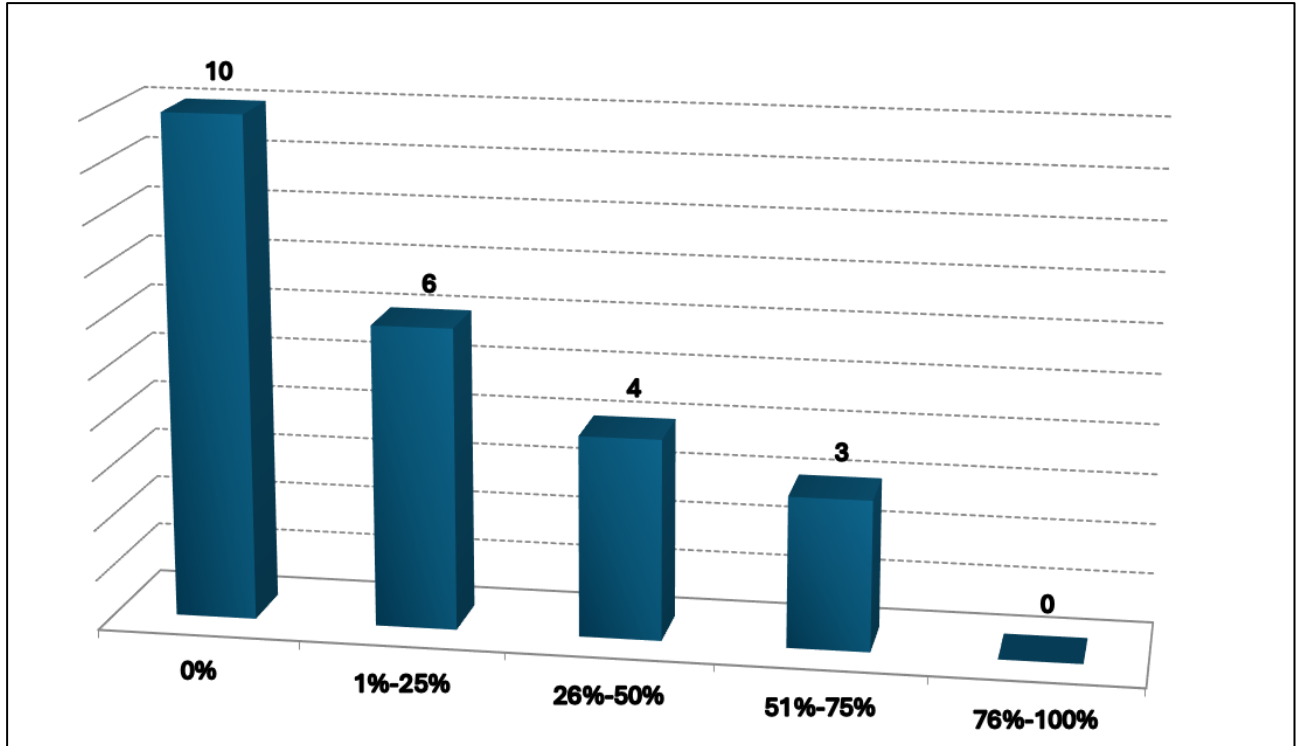
Gráfico 12 - Histórico de obras com IGP (Fiscobras 2015 a 2024)



Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra

63. Por fim, o Gráfico 13 possibilita visualizar o percentual da execução física das obras fiscalizadas em 2024. Essa análise permite observar a distribuição de auditorias consoante a fase de implantação em que se encontram os empreendimentos (inicial, intermediária ou final).

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



Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra

64. Os dados revelam a predominância das fiscalizações em obras com percentual de execução física de até 25%, visto que foram auditadas dezesseis obras (69,6% do total) nas fases iniciais de execução. Da mesma forma que em anos anteriores, o TCU atua de forma preventiva, o que confere aos resultados maior efetividade, uma vez que eventuais danos ainda não se concretizaram e há maior facilidade para que o gestor adote as medidas saneadoras.

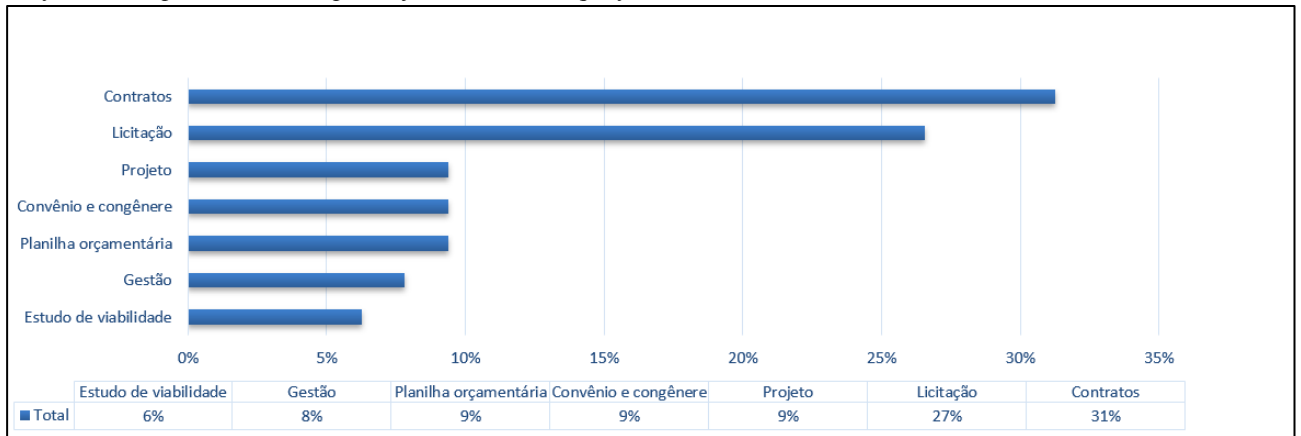
## VII. Achados de Auditoria

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

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

67. Durante as fiscalizações realizadas no Fiscobras 2024, foram detectados 64 achados. Desses, 31% estão ligados a contratos, 27% a licitações e 9% a planilhas orçamentárias. O Gráfico 14 detalha melhor essa distribuição de achados por objeto ou item da obra em que foram encontrados.

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



Fonte: TCU/SecexInfra/NDInfra

### VIII. PANORAMA DE EXECUÇÃO DO NOVO PAC

Processo: TC 008.447/2024-1 (Acompanhamento)

Relator: Ministro Antonio Anastasia

Deliberação: Pendente de apreciação

68. No âmbito do 27º Plano Anual de Fiscalizações de Obras Públicas do Tribunal de Contas da União (Fiscobras 2023), foi exarado o Acórdão 2.207/2023-TCU-Plenário, cujo item 9.4 endereçou à Segecex uma série de orientações, dentre elas:

9.4. orientar a Segecex que, nos próximos ciclos de fiscalizações do Fiscobras:

(...)

9.4.2. apresente um panorama circunstanciado do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), inclusive com a aplicação dos indicadores que estão sendo desenvolvidos pela SecexInfra e pela SecexEnergia, com informações sobre o nível de execução das ações, em relação ao previsto (inclusive considerando as primeiras versões do Programa), o cumprimento de prazos e o grau de maturidade dos investimentos, em cada área temática;

(...)

9.4.4. priorize, nas auditorias, a verificação do adequado e necessário planejamento governamental para subsidiar a execução dos projetos, considerando a seleção dos empreendimentos e sua aderência às políticas, planos e programas governamentais, bem como ao cumprimento do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e avalie a adoção de medidas de maior rigor nos casos de irregularidades

69. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou fiscalização, do tipo acompanhamento, de forma a apresentar um panorama circunstanciado do Novo PAC, além de verificar sua aderência às políticas, planos e programas governamentais, bem como ao cumprimento do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### IX. Panorama circunstanciado do Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC

70. O Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), instituído pelo Decreto 11.632/2023, é uma iniciativa do Governo Federal para impulsionar o desenvolvimento econômico e social do Brasil por meio de investimentos estratégicos em infraestrutura e outras áreas prioritárias. O programa visa ampliar os investimentos no país, estimular a participação privada, promover o desenvolvimento inclusivo e regional, e fomentar a geração de emprego e renda.

71. A estimativa inicial do Governo Federal é de um investimento de R\$ 1,7 trilhão em todos os estados do Brasil, com R\$ 1,3 trilhão previstos até 2026 e R\$ 0,4 trilhão após esse ano.

**X. Estrutura de organização das ações do Novo PAC**

72. O Novo PAC está organizado em nove eixos de investimento que estão relacionados às diversas políticas públicas do Governo Federal. Esses eixos representam as grandes áreas de organização do programa e reúnem todas as obras e serviços destinados à população. A Figura 2 apresenta todos os eixos do Novo PAC.

Figura 2 – Eixos do Novo PAC



Fonte: site do Novo PAC no portal da Casa Civil – [link](#) (acesso em 28/8/2024)

73. Cada eixo de investimento se divide em subeixos. Estes subeixos representam diferentes áreas temáticas que, por sua vez, se dividem em diversas modalidades de investimentos. Essas modalidades agrupam investimentos de tipologia semelhante que fazem parte do Novo PAC.

74. Como exemplo, a Figura 3 mostra os subeixos que compõem o eixo Cidades Sustentáveis e Resilientes.

Figura 3 – Subeixos do eixo Cidades Sustentáveis e Resilientes



Fonte: site do Novo PAC no portal da Casa Civil – [link](#) (acesso em 28/8/2024)

75. É dentro de cada modalidade que estarão as ações individuais que detalham exatamente qual é o empreendimento que receberá o investimento do Novo PAC. São essas ações que permitem que

a sociedade e os órgãos de controle tomem conhecimento de quais investimentos serão feitos no âmbito do programa do Governo Federal e, por isso, é necessário haver transparência sobre esses dados por parte dos ministérios executores.

76. Uma das modalidades previstas no Novo PAC é o programa seleções, por meio do qual a União abre possibilidade para que os outros entes da Federação ou até mesmo pessoas jurídicas de direito privado recebam recursos para serem investidos em ações específicas.

77. Para isso, o Ministério responsável publica as regras do processo seletivo, definindo, por exemplo, quais proponentes podem apresentar propostas, quais serão os critérios de seleção e quais devem ser as contrapartidas e garantias apresentadas. Com isso, os proponentes apresentam as suas propostas indicando qual investimento pretende fazer e quais serão os benefícios para a população favorecida. Por fim, o Ministério avalia as propostas recebidas e seleciona as que melhor se encaixam nos critérios estabelecidos. A partir daí, essas ações passam a compor o Novo PAC e, como tal, recebem os recursos acordados.

78. O Novo PAC Seleções está presente em 6 dos 9 eixos do programa e em 19 dos 41 subeixos. O seu valor total é de R\$ 138,8 bilhões, o que representa 7,8% de todo o Novo PAC e 40% dos recursos públicos.

79. Do ponto de vista da governança do programa, destaca-se o relevante papel da Casa Civil da Presidência da República, nos termos do Decreto 11.632/2023, conforme será tratado adiante.

## **XI. Principais dados das ações do Novo PAC**

80. Com base nas informações prestadas pela Casa Civil e pelos ministérios, foi possível verificar as fontes de financiamento, o nível de execução, data de conclusão, dentre outros dados, os quais poderão ser consultados no painel do Fiscobras (<https://paineis.tcu.gov.br/fiscobras>).

81. Alguns dados, como fonte de investimento, nível de execução e ações mais materialmente relevantes, são apresentados nas tabelas a seguir.

Tabela 12 – Principais fontes das ações do Novo PAC em 4/2024

<b>Fonte do investimento</b>	<b>Valor Total (R\$ milhões)</b>	<b>Percentual</b>
Investimento privado	994.458,3	56,2%
Orçamento Estatal	382.176,8	21,6%
OGU	236.117,1	13,3%
Público	54.544,1	3,3%
Financiamento FGTS	51.880,8	1,2%

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

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Casa Civil, ref. abril/2024, site do Novo PAC e planilhas ministérios.

82. A fonte de investimento “público” foi obtida do portal do Novo PAC e, conforme verificado no acompanhamento, pode se referir ao OGU, financiamento FGTS ou outros recursos públicos, tais como fundos setoriais.

83. Observa-se uma grande predominância dos investimentos privados no Novo PAC, sendo os mais relevantes apresentados na tabela a seguir:

Tabela 13 – Investimentos privados materialmente relevantes do Novo PAC

<b>Eixo</b>	<b>Subeixo</b>	<b>Modalidades</b>	<b>Valor Total</b>
-------------	----------------	--------------------	--------------------

			<b>(R\$ milhões)</b>
<i>Cidades Sustentáveis e Resilientes</i>	<i>Minha Casa Minha Vida</i>	<i>Faixa 1, Faixa 2, Faixa 3 e retomada e conclusão de obras</i>	345.380,00
<i>Cidades Sustentáveis e Resilientes</i>	<i>Financiamento Habitacional</i>	<i>SBPE – Novas unidades</i>	160.000,00
<i>Transporte Eficiente e Sustentável</i>	<i>Rodovias</i>	<i>Novas concessões e investimentos das concessões existentes</i>	128.445,30
<i>Transição e Segurança Energética</i>	<i>Transmissão de Energia</i>	<i>Linhas de Transmissão e Subestações</i>	88.628,40
<i>Transporte Eficiente e Sustentável</i>	<i>Ferrovias</i>	<i>Investimentos das Concessões Existentes</i>	85.244,60

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Casa Civil, ref. abril/2024

84. Já as ações mais relevantes financeiramente que utilizam recursos do OGU são as constantes da tabela a seguir:

Tabela 14 – Investimentos OGU materialmente relevantes do Novo PAC

<b>Eixo</b>	<b>Subeixo</b>	<b>Modalidades</b>	<b>Valor Total (R\$ milhões)</b>
<i>Transporte Eficiente e Sustentável</i>	<i>Rodovias</i>	<i>Duplicação/Adequação; Construção; Obras de Arte Especiais; Planejamento, Estudos e Projetos e Manutenção/Restauração de Rodovias</i>	90.477,7
<i>Inovação para a Indústria da Defesa</i>	<i>Inovação para a Indústria da Defesa</i>	<i>Pesquisa, Desenvolvimento e aquisição de equipamentos de grande porte da Marinha, Aeronáutica, Exército e Estado Maior</i>	52.847,9
<i>Educação, Ciência e Tecnologia</i>	<i>Educação Básica</i>	<i>Seleção - Escolas em Tempo Integral; Seleção - Creches e Escolas de Educação Infantil; Seleção - Transporte Escolar</i>	18.047,1
<i>Cidades Sustentáveis e Resilientes</i>	<i>Urbanização de Favelas</i>	<i>Seleção - Periferia Viva - urbanização de favelas; Seleção - Regularização fundiária; e retomada, conclusão e novas obras</i>	10.494,6
<i>Cidades Sustentáveis e Resilientes</i>	<i>Mobilidade Urbana Sustentável</i>	<i>Seleção - Mobilidade urbana; e retomada, conclusão e novas obras</i>	9.372,4

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Casa Civil, ref. abril/2024

85. Quanto à situação das ações constantes do Novo PAC, tem-se o cenário mostrado na tabela a seguir.

Tabela 15 – Situação das ações do Novo PAC em 4/2024

<b>Situação</b>	<b>Valor Total (R\$ milhões)</b>	<b>Percentual</b>
<i>Em obras</i>	978.943,9	55,3%
<i>Não iniciado</i>	342.228,9	19,3%

<i>Em andamento</i>	325.440,0	18,4%
<i>Em elaboração de estudo / projeto / concessão</i>	83.919,3	4,7%
<i>Concluído</i>	35.192,1	0,27%
<i>Em repactuação</i>	4.768,7	0,3%
<i>Concedido</i>	0,01	0,0%
<b>Total Geral</b>	<b>1.770.493,1</b>	<b>100,0%</b>

*Nota: As ações classificadas como "em andamento" são referentes àquelas financeiras (financiamento habitacional), aquisição de equipamentos, investimentos das concessões existentes de ferrovias e para as novas concessões ou as em estudos do setor rodoviário*

*Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Casa Civil, ref. abril/2024*

## **XII. Atuação da Casa Civil como centro de governo e baixa transparência do Novo PAC**

86. *A atuação da Casa Civil como órgão de Centro de Governo é fundamental para o sucesso do Novo PAC. Como coordenadora dos esforços interministeriais e principal articuladora das políticas públicas do Executivo, a Casa Civil tem o papel estratégico de garantir que as ações do programa sejam bem alinhadas com as prioridades do governo, facilitando a integração entre investimentos públicos e privados e assegurando a implementação de políticas de desenvolvimento regional e social. A sua posição central no governo permite uma visão ampla e coordenada das diversas iniciativas, facilitando a tomada de decisões e o monitoramento dos projetos, além de promover maior transparência e accountability na execução do programa. Contudo, para que essa função seja desempenhada de forma efetiva, é crucial que a Casa Civil melhore os processos de seleção e monitoramento das ações do Novo PAC, conforme destacado no acompanhamento.*

87. *À luz do Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo do TCU, a Casa Civil deve coordenar a estratégia de comunicação governamental e ter certeza de que os demais órgãos governamentais seguem esta estratégia em comum. Igualmente, deve coordenar e alinhar os conteúdos da divulgação de informações do governo, para assegurar a efetividade da comunicação.*

88. *De fato, comunicação e accountability são pilares chaves para boa governança do centro de governo. São fundamentais conexões mais amplas entre Estado e sociedade civil como maneira de garantir o fluxo de informação necessário para guiar a alocação de recursos públicos, considerando que o controle real dos cidadãos pode ser muito eficaz em melhorar a qualidade da administração pública e sua prestação de serviços.*

89. *A transparência é um importante meio para favorecer a prestação de contas, na medida em que pode facilitar a justificação das decisões e revelar suas falhas, propiciando o debate público em torno delas, além de ser um instrumento da eficiência, haja vista a exposição pública dos resultados.*

90. *Elemento importante para viabilizar um aumento do nível de accountability é a permanente comunicação com os cidadãos. Agindo assim, o Centro de Governo estabelece canais de comunicação com o público e recebe percepções dos cidadãos, servidores e outros atores relevantes (setor privado, sindicatos, universidades) acerca da situação do programa governamental.*

91. *No entanto, uma das fragilidades identificadas durante a auditoria conduzida nos órgãos responsáveis pela execução do Novo PAC foi a utilização de planilhas em Excel para o controle de todos os investimentos, em vez de um sistema informatizado centralizado que reúna de forma integrada todas as informações sobre os investimentos realizados. A ausência de um sistema integrado representa uma limitação significativa à capacidade de monitoramento e avaliação do programa, comprometendo a transparência e a qualidade das informações disponíveis para análise.*

92. *A planilha inicial fornecida pela Casa Civil para a equipe de auditoria apresentava **um único dado disponível para monitorar as ações do Novo PAC, que seria o valor total de investimento de cada ação.** Destaca-se que a Casa Civil, ao enviar a referida planilha, comunicou que essa seria a*

ferramenta utilizada para o acompanhamento, e continha todas as informações necessárias para o acompanhamento das ações do Novo PAC.

93. Assim, a substituição das planilhas eletrônicas por um sistema informatizado robusto para a gestão das informações do Novo PAC diminui os riscos de erros operacionais, fraudes e perda de dados, além de facilitar a integração e a consolidação das informações. A adoção de um sistema informatizado permitirá uma melhor gestão dos dados, facilitando o monitoramento e a avaliação dos empreendimentos, além de promover maior transparência e eficiência na execução do programa.

94. No decorrer do acompanhamento, para obter informações detalhadas das ações do PAC, foram necessárias algumas rodadas de interlocução com a Casa Civil, além de requisitar informações específicas para os ministérios setoriais. Nesse processo ocorreram diversos pedidos de prorrogação de prazo para atendimento de informações que deveriam estar acessíveis e ser de fácil obtenção por qualquer cidadão.

95. Nesse sentido, o acompanhamento evidenciou a falta de transparência ativa nos dados disponibilizados sobre os empreendimentos do Novo PAC. Informações cruciais, como valores de investimento, fontes de financiamento, percentuais de execução e datas previstas de conclusão, não estão acessíveis ao público de maneira transparente no portal do programa. Isso limita o controle social e impede que a sociedade e os órgãos de controle acompanhem de forma eficaz o andamento dos projetos.

96. A Casa Civil, embora tenha afirmado que o portal do Novo PAC está atualizado, não disponibiliza informações suficientes que expliquem os critérios de seleção das ações ou que justifiquem a priorização dos empreendimentos incluídos. Essa falta de clareza e detalhamento compromete a transparência e dificulta a avaliação da conformidade dos processos seletivos.

97. Essa questão foi objeto de oitiva da Casa Civil. A partir da resposta, o Tribunal avaliará a necessidade de algum aprimoramento do Novo PAC quanto à atuação da Casa Civil como centro de governo e em relação à transparência do programa.

### **XIII. Critério de seleção das obras do Novo PAC**

98. A Casa Civil informou que os critérios de seleção das ações do Novo PAC priorizaram obras com projetos aprovados ou em estágios avançados de maturidade. Salientou, ainda, que o Novo PAC foi estruturado para atender às prioridades dos Planos Setoriais, fortalecendo o planejamento e a execução de projetos de infraestrutura no Brasil. **As diretrizes visariam garantir as prioridades dos Planos Setoriais, reduzindo a probabilidade de atrasos significativos**, assegurando a conformidade com as preocupações ambientais.

99. Contudo, durante o acompanhamento constatou-se que não há um processo claro e consistente para determinar quais empreendimentos são incluídos no Novo PAC. Observou-se que a inclusão da obra pode ser feita simplesmente por já existir projetos ou em autorizações já obtidas, sem considerar seu impacto econômico e social ou sua conformidade com os planos setoriais governamentais, o que não garante a seleção de projetos com maior viabilidade e que minimizem a probabilidade de atrasos significativos.

100. Para aprofundar o entendimento sobre o critério de seleção das obras financiadas pelo Orçamento Geral da União (OGU) no Novo PAC, que correspondem a 13% do programa, analisou-se o caso do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). A análise do orçamento de 2024 da autarquia revelou que a maioria das obras de adequação e construção previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2024 foram incluídas no Novo PAC.

101. Analisando algumas ações específicas, verificou-se que o critério informado de selecionar obras com projeto em andamento ou em estágios avançados de maturidade e com pouca ou nenhuma pendência relacionada às condicionantes ambientais não se comprovou.

102. Portanto, ao se analisar o caso específico do DNIT, percebeu-se que, ao se incluir no Novo PAC todas as obras que possuem projeto aprovado, fica prejudicado o critério de incluir apenas as obras com maior viabilidade e menor probabilidade de atrasos significativos, visto que algumas obras que já possuem projeto aprovado não se mostram como as mais viáveis e menos suscetíveis a atrasos.

103. Observa-se que o critério utilizado pela Casa Civil inverte a lógica de planejamento. Com efeito, quando a priorização e seleção das obras são feitas com base no fato de existir ou não projeto, deixa-se de ter como foco os principais gargalos a serem resolvidos.

104. Essa questão foi objeto de oitiva da Casa Civil. A partir da resposta, o Tribunal avaliará a necessidade de algum aprimoramento do Novo PAC quanto aos critérios de seleção dos empreendimentos, a exemplo da utilização de índice de maturidade de projeto ou análise custo-benefício.

#### **XIV. Aderência das ações de mobilidade urbana do Novo PAC à PNMU**

105. Com relação ao atendimento do item 9.4.4. do Acórdão 2.207/2023-TCU-Plenário, no sentido de verificar o planejamento governamental para subsidiar a execução dos projetos, considerando a seleção dos empreendimentos e sua aderência às políticas, planos e programas governamentais, avaliou-se, de forma amostral, para o subeixo Mobilidade Urbana, a compatibilidade das ações do Novo PAC com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU).

106. Optou-se por analisar a aderência das ações de mobilidade urbana do Novo PAC à PNMU, pois, dentre as modalidades que receberão recursos públicos do Novo PAC, esta era a mais relevante que ainda não tinha sido analisada sob essa ótica.

107. Isso ocorre porque o TCU já havia analisado as modalidades dos investimentos rodoviários, aeroportuários e ferroviários no processo de acompanhamento da avaliação do Planejamento Integrado de Transportes (PIT) e do Plano Nacional de Logística (PNL), TC 005.104/2023-8 (Acórdão 2.519/TCU-Plenário, Ministro Relator Antonio Anastasia). Nessa análise, identificou-se a inclusão de obras rodoviárias em andamento no Novo PAC que não respeitavam o plano setorial, incluindo obras de baixo impacto ou não avaliadas, o que poderia indicar ocorrências semelhantes em outras áreas.

108. No caso da PNMU, constatou-se que 12% dos municípios com mais de 250 mil habitantes previstos para receber recursos do Novo PAC não atendem aos critérios da política, por não possuir Plano de Mobilidade Urbana (PMU). Considerando que, a partir de 12 de abril de 2025, todos os municípios com mais de 20.000 habitantes terão que elaborar e aprovar um Plano de Mobilidade Urbana (PMU), essa não conformidade pode passar para 80%.

109. O recebimento de recursos federais (OGU) para ações de mobilidade urbana por parte dos municípios que já estão obrigados a possuir o PMU, mas que ainda não o elaboraram, se mostra irregular à luz da Lei 12.587/2012. Com relação aos municípios que passarão a ser obrigados em abril de 2025, há um risco significativo de que as transferências da União se tornem irregulares antes da conclusão das ações correspondentes, o que pode levar à paralisação e abandono de obras.

110. Não é razoável que os municípios que não cumpram a obrigatoriedade de aprovação do PMU sejam contemplados com ações de mobilidade urbana no Novo PAC, ainda que financiadas com fontes diversas do OGU, pois isso fere os princípios e diretrizes da PNMU.

111. Essa questão foi objeto de oitiva da Casa Civil. A partir da resposta, o Tribunal avaliará a necessidade de algum aprimoramento do Novo PAC quanto à aderência das ações de mobilidade urbana que integram o PAC ao plano setorial.

**XV. Cumprimento do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal**

112. O art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece que a inclusão de novos projetos na lei orçamentária deve observar a situação dos projetos em andamento, assim como as despesas de conservação do patrimônio público.

113. Quanto ao cumprimento do mencionado dispositivo legal, observaram-se indícios de que essa disposição legal não é adequadamente observada e verificada pelos órgãos setoriais do sistema de planejamento e orçamento federal, ou seus equivalentes, durante o processo de elaboração do projeto de lei orçamentária. Especificamente, ao analisar o orçamento do DNIT, identificou-se uma discrepância entre os valores previstos nos cronogramas das obras e aqueles alocados pela lei orçamentária, o que poderia violar o artigo 45 e impedir a inclusão de novos projetos na LOA.

114. Da análise realizada no acompanhamento, constatou-se que para cumprir o disposto no item 9.4.4 do Acórdão 2.207/2023-TCU-Plenário, que orienta que seja priorizado nas auditorias a verificação do cumprimento do art. 45 da LRF, percebe-se que o primeiro passo é exigir dos entes públicos maior publicidade dos cronogramas das obras ao analisar o cumprimento desse artigo.

115. Enquanto não for possível incluir esses cronogramas no Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI – Obrasgov.br), seria pertinente que os órgãos setoriais, ao conduzir o processo de elaboração das leis orçamentárias, exigissem das unidades finalísticas a evidenciação de que a dotação solicitada atenderia as obras em andamento, com a disponibilização do cronograma previsto nos processos orçamentários.

116. Em relação ao possível descumprimento do art. 45 da LRF, a intenção é a de dar continuidade nessa avaliação nos próximos ciclos de acompanhamento do Novo PAC.

**XVI. PROCESSOS E TEMÁTICAS RELEVANTES**

117. O presente capítulo apresenta processos e temáticas relevantes, em cumprimento ao subitem 9.2 do Acórdão 505/2024-TCU-Plenário, que autorizou a inclusão, no Relatório Consolidador do Fiscobras 2024, de seção específica com informações acerca de outros trabalhos estruturantes relacionados a obras públicas realizados no período de agosto de 2023 a setembro de 2024.

**XVII. Governança das Obras Paralisadas**

118. O Tribunal de Contas da União (TCU) tem desempenhado um papel crucial no acompanhamento e na fiscalização de obras paralisadas financiadas com recursos da União, visando a redução do desperdício de recursos públicos e a retomada de empreendimentos essenciais para o desenvolvimento do país.

119. No período 2023/2024, o monitoramento realizado pelo Tribunal avaliou em especial o cronograma de implementação e a abrangência do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI – Obrasgov.br), bem como promoveu-se a atualização do painel de obras paralisadas do TCU.

**XVIII. Terceira Etapa do Monitoramento**

Processo: TC 036.106/2019-4 (Monitoramento)

Relator: Ministro Vital do Rêgo

Deliberação: Acórdão 517/2024-TCU-Plenário

120. Essa terceira etapa do monitoramento avaliou as principais providências adotadas pelo então Ministério da Economia (ME), atual Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), e trouxe um panorama de ações consideradas implementadas, em implementação e não implementadas, bem como recomendações de acórdãos anteriores: 1.079/2019, 1.328/2020, 871/2022 e 2.555/2022, todos do Plenário e de relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

121. A título informativo, registra-se que, com o advento do Decreto 11.272, de 5/12/2022, foi estabelecido que o CIPI seria operacionalizado por meio da Plataforma Obrasgov.br, motivo pelo qual passou a adotar essa nomenclatura. Já o Painel Obrasgov.br seria a ferramenta voltada à transparência das informações registradas na Plataforma.

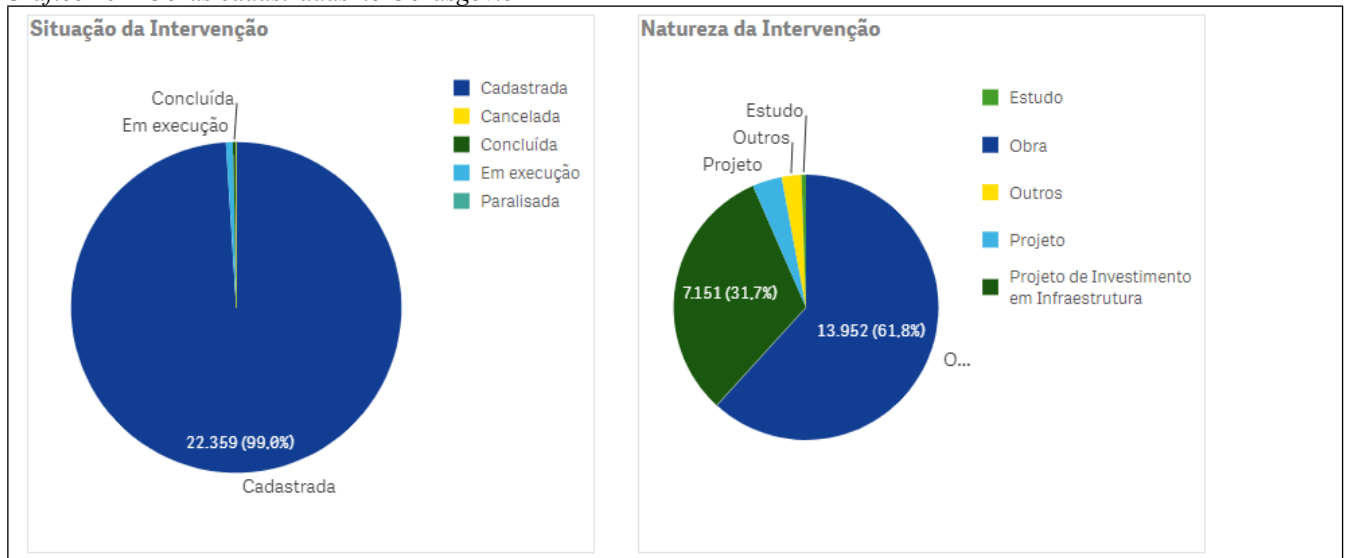
122. Verificou-se que os módulos e funcionalidades da Plataforma Obrasgov.br vem sendo implementados paulatinamente pelo MGI, desde a implantação do cadastro, em janeiro de 2021. Contudo, o cronograma de implementação desses módulos tem sofrido atrasos ao longo do período, porém sem riscos críticos em relação a essas entregas.

123. Foi apontada a necessidade de que seja revisitada a implantação do módulo de Execução Física do Obrasgov.br, já que os dados previstos atualmente (data inicial prevista, data final prevista e percentual de execução acumulado) não possibilitam o cumprimento dos objetivos de permitir que os gestores acompanhem e controlem atrasos, custos, bem como a eficiente alocação orçamentária de recursos.

124. Além disso, para que o Obrasgov.br se torne um registro centralizado de informações de projetos de investimento em infraestrutura, não basta que o MGI implemente todos os módulos e funcionalidades pendentes, mas também que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal alimentem a Plataforma com informações atualizadas e fidedignas acerca de seus projetos.

125. A esse respeito, nesta etapa de monitoramento, verificou-se um avanço na quantidade de registros cadastrais de investimentos em infraestrutura no Obrasgov.br, que totalizavam cerca de 22.500 intervenções. Tal cenário se deve especialmente à criação de “travas” no Siafi e no Transferegov.br que exigem o prévio cadastramento dos investimentos em infraestrutura na Plataforma Obrasgov.br.

Gráfico 15 – Obras cadastradas no Obrasgov.br



Fonte: Painel Obrasgov.br, em 17/8/2023

126. Em que pese a acentuada evolução no quantitativo de registros cadastrais no Obrasgov.br, não estão sendo efetuadas atualizações acerca da execução física destes empreendimentos, eventuais paralisações, tampouco estão sendo disponibilizadas informações sobre licitações, contratos, liquidação, pagamentos, alterações de cronograma etc. Conforme o Gráfico 15, menos de 1% das intervenções cadastradas tiveram sua situação atualizada.

127. Situação mais grave se verifica nas transferências voluntárias efetuadas na modalidade fundo a fundo, realizadas especialmente pelo Ministério da Saúde, as quais não são operacionalizadas no Transferegov.br e não utilizam o Elemento de Despesa 51. Para estes investimentos, apesar da

obrigatoriedade normativa, não estavam sendo realizados sequer os registros cadastrais na Plataforma Obrasgov.br.

128. Ademais, a despeito de possuírem aportes de recursos da União, os empreendimentos contratados e executados fora do Siafi, a exemplo dos projetos de investimento em infraestrutura custeados pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário ou com recursos oriundos dos fundos sociais, como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), não estão sujeitos à obrigatoriedade de registro e não estão sendo cadastrados na Plataforma Obrasgov.br.

129. Apesar da situação evidenciada no momento do monitoramento, o MGI informou que a integração da Plataforma Transferegov.br ao módulo execução física da Plataforma Obrasgov.br estava em fase de finalização, e a integração do Simec (Ministério da Educação) e do Sismob (Ministério da Saúde) ao Obrasgov.br estava em andamento.

130. Com relação às obras executadas de forma direta, os órgãos avaliados informaram que, enquanto não houver a integração de seus sistemas ao Obrasgov.br, irão efetuar as atualizações manualmente na Plataforma.

131. Um destaque positivo foi a alteração efetuada no Decreto 10.496/2020, em dezembro de 2022, que tornou obrigatório o registro dos projetos de investimento em infraestrutura cuja execução tenha sido iniciada antes de 31/1/2021, inclusive os paralisados, independente da emissão de novos empenhos, o que ampliará a abrangência do cadastro para incluir também as obras antigas que não estejam mais recebendo empenhos.

132. Em resumo, a implementação efetiva do cadastro geral de obras depende da colaboração entre o MGI, que cria e normatiza o sistema de cadastro, e os executores da despesa, que inserem os dados. Embora o MGI apoie e forneça as ferramentas necessárias, não tem poder coercitivo para obrigar a inserção de dados. Se não houver o funcionamento efetivo da plataforma, os ordenadores de despesa podem preferir usar seus próprios sistemas.

133. Nesse sentido, o Acórdão 517/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, incluiu, dentre outras deliberações: i) a formulação de um plano de ação pelo MGI e outros órgãos envolvidos para resolver questões das recomendações inicialmente proferidas; ii) a integração do Sismob à Plataforma Obrasgov.br pelo Ministério da Saúde, com apoio do MGI; iii) a recomendação ao MGI para priorizar a integração do Transferegov.br ao Obrasgov.br, alertar os órgãos sobre suas competências e avaliar o uso da Plataforma Obrasgov.br para projetos fora do Siafi, a exemplo do Minha Casa, Minha Vida. Também orientou a Segecex a incluir procedimentos de auditoria no Fiscobras, para melhorar o controle do cadastro, alimentação de dados, gestão e governança, bem como seleção das obras públicas federais.

## **XIX. Atualização do Painel de Obras Paralisadas do TCU**

Processo: TC 021.731/2019-5 (Acompanhamento)

Relator: Ministro Vital do Rego

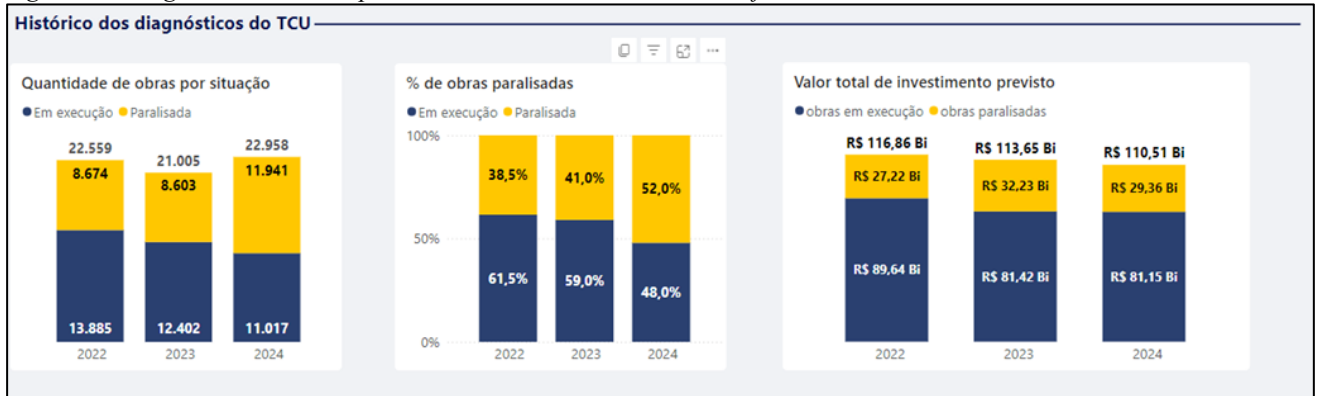
Deliberação: pendente de apreciação

134. A análise da unidade técnica abordou a situação atual da carteira de obras, oferecendo uma visão geral sobre o progresso e os desafios enfrentados, verificou a aderência à determinação do item 9.5 do Acórdão 2.555/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, relacionada à atualização das informações de contratos de obras públicas, a fidedignidade e integralidade do Painel de Obras da Plataforma Transferegov.br e fez uma avaliação quanto aos critérios de classificação de obras e situação atual do segmento da saúde.

135. Com a compilação dos dados realizada constatou-se 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 agravo 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.

Figura 4 – Diagnóstico de obras paralisadas custeadas com recursos federais de 2022 a 2024.



Fonte: Painel de Obras Paralisadas do TCU (disponível em: <https://paineis.tcu.gov.br/ObrasParalisadas>, acesso em 22/8/2024)

136. De acordo com dados do Painel de Acompanhamento de Obras Paralisadas do TCU (<http://paineis.tcu.gov.br/ObrasParalisadas>), atualizados até abril de 2024, foram identificadas 11.941 paralisações para esse ciclo, o que representa 52,0% do total de obras vigentes (22.958). Entre as temáticas, a maior parte das obras paralisadas se concentra nos segmentos de saúde e educação, representando somadas 72,6% do total (8.674 obras).

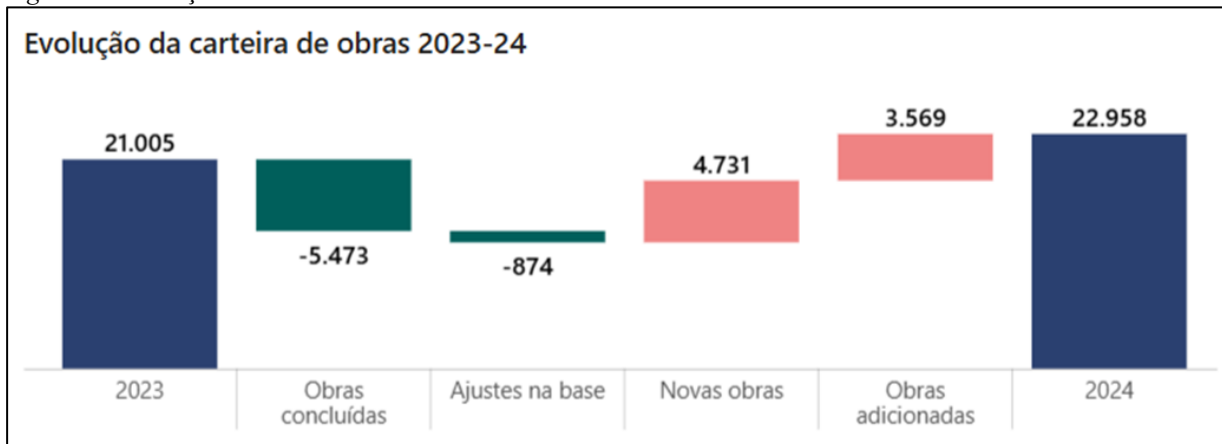
Figura 5 – Panorama geral de obras paralisadas em 2024



Fonte: Painel de Obras Paralisadas do TCU (disponível em: <https://paineis.tcu.gov.br/ObrasParalisadas>, acesso em 22/8/2024)

137. Um avanço importante deste ciclo foi a inclusão da visão “Acompanhamento da Carteira” no painel de obras do TCU, a qual possibilitou a avaliação dos empreendimentos que continuam paralisados em 2024 em comparação com os registros de 2023. Desses registros, as novas obras, fruto de novas contratações, resultam em 4.731 contratos que demandam atenção a fim de evitar paralisações na gestão contratual; 2.180 obras paralisaram nesse período anual; 1.169 projetos foram retomados; e 5.473 empreendimentos foram concluídos no período.

Figura 6 – Evolução da carteira de obras 2023-24



Fonte:

Painel de Obras Paralisadas do TCU (disponível em: <https://paineis.tcu.gov.br/ObrasParalisadas>, acesso em 22/8/2024)

**XX. Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica, Profissionalizante e Saúde**

Processo: TC 036.329/2023-1 (Acompanhamento)

Relator: Ministro Jhonatan de Jesus

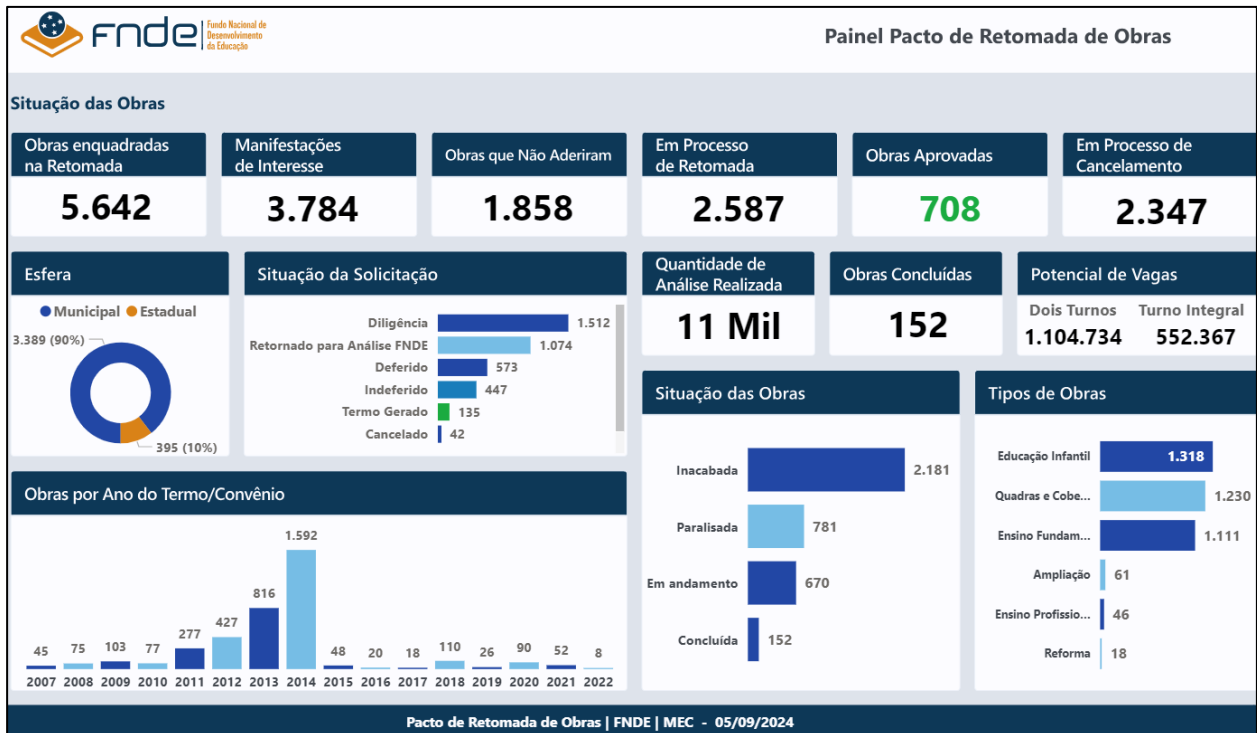
Deliberação: Acórdão 2.103/2024-TCU-Plenário

138. O Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante busca promover aos entes federativos parceiros melhores condições para a conclusão das obras e serviços de engenharia, cujos valores tenham sido repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), e que estejam paralisadas ou inacabadas. Além disso, foi pensado para atender a um direito fundamental de toda criança brasileira: o acesso à educação pública, gratuita e de qualidade.

139. O programa foi instituído por meio da Medida Provisória 1.174, de 12/5/2023. Porém, após a perda de sua validade em 11/9/2023, o Poder Executivo apresentou o Projeto de Lei 4.172/2023 e o Congresso Nacional o transformou na Lei 14.719, de 1/11/2023.

140. Do total de 5.642 obras de educação paralisadas em sua carteira, o FNDE recebeu 3.784 manifestações de interesse dos entes federativos para retomada, representando R\$ 3,8 bilhões referentes ao somatório dos valores estimados dos repasses federais, entre 2023 e 2026, para a conclusão das obras. Considerando apenas a retomada e conclusão dos 3.784 projetos, estima-se a criação de mais de 740 mil vagas em dois turnos ou mais de 370 mil vagas em turno integral.

Figura 7 – Painel do Pacto: situação das obras



Fonte: Microsoft Power BI, acessado em 5/9/2024 (FNDE)

141. Diante desse cenário e em continuidade às ações de fiscalização da **carteira de obras paralisadas** financiadas com recursos da União, o **Tribunal de Contas da União** iniciou **fiscalização de natureza operacional sobre o referido Pacto**, no âmbito do TC 036.329/2023-1, Relatório de Acompanhamento (Racom), sob a relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.

142. O **objetivo** é conhecer as regras do Pacto, levantar os riscos envolvidos e elaborar estratégia de atuação do TCU para fiscalização em conjunto com os demais Tribunais de Contas do Brasil (Rede Integrar – Atricon) e com o Observatório Social do Brasil (participação cidadã), para acompanhar a sua implementação e contribuir para evitar novas paralisações das obras de Educação.

143. A primeira fase do Racom buscou avaliar: (i) a **suficiência dos recursos orçamentários e financeiros**, bem como o repasse tempestivo dos recursos federais aos entes; ii) a **adequada transparência das informações**, contemplando todos os marcos, permitindo o acompanhamento pelos Tribunais de Contas do Brasil e TCU; iii) a **existência de critérios quantitativos de demanda e qualitativos para a resolução dos problemas da política pública**.

144. Nessa primeira fase, a equipe técnica identificou: i) baixo nível de transparência e incompletude das informações e ii) insuficiência da demonstração dos recursos orçamentários e financeiros.

145. O Acórdão 2.103/2024-TCU-Plenário determinou dar ciência ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento 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 Pacto, bem como às em execução, afronta o art. 45 da Lei Complementar 101/2000 e o art. 105 da Lei 14.791/2023.

146. Ademais, determinou dar ciência ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que: a 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; a ausência de amplo

acesso às plataformas eletrônicas utilizadas na divulgação das informações do Pacto contraria o disposto nos arts. 3º, 7º, 8º e 9º da Lei 12.527/2011 e nos arts. 1º, 3º e 4º do Decreto 8.936/2016; a não disponibilização de forma ativa e consolidada de todas as informações do Pacto em suas plataformas eletrônicas impede o controle social e contraria o princípio da publicidade.

147. Por fim, informou ao FNDE, ao Ministério do Desenvolvimento Social e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que 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.

148. A partir da segunda fase, a fiscalização contará com a participação da Rede Integrar, com a proposição para que essa ação continue nos próximos exercícios, tendo em vista a plurianualidade na execução das obras. Assim, espera-se que os 24 Tribunais de Contas do Brasil, participantes dessa iniciativa, **compartilhem as informações das suas fiscalizações sobre o Pacto**, para que sejam disponibilizadas em **painel de informação a ser desenvolvido pelo TCU**.

149. Salienta-se que este trabalho colaborativo entre os Tribunais de Contas se encontra no escopo do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e TCU, com a finalidade de definir diretrizes para a atuação dos Tribunais de Contas **quando envolver pelo menos duas entre as fontes de recursos federais, estaduais e municipais**.

Figura 8 – Ilustração do Plano de Trabalho: Rede Integrar



Fonte: elaboração equipe de auditoria – TCU

150. Esta ação de controle também contará, nas fases seguintes, com a **participação cidadã**, conforme as diretrizes estabelecidas pela Portaria-Segecex 24, de 19/6/2023, sendo representada, nessa oportunidade, pelo Observatório Social do Brasil (OSB), no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica assinado entre TCU e OSB, firmado em 15/9/2023, para ampliar os espaços e a efetividade de iniciativas de participação da sociedade no controle externo a cargo do TCU.

Figura 9 – Ilustração do Plano de Trabalho: Participação Cidadã



Fonte: elaboração equipe de auditoria – TCU

151. O OSB é uma instituição não governamental, sem fins lucrativos, e a sua inserção no trabalho permitirá a ampliação do alcance das informações. Os observatórios sociais do Brasil confirmados pelo OSB estão presentes em **150 cidades de 17 estados da federação, sendo mais de 3.500 voluntários** trabalhando pela justiça social. Nesse contexto, o TCU está desenvolvendo um aplicativo para que os voluntários do OSB possam coletar os dados das obras previamente definidas, visando contribuir para o levantamento de riscos, transparência e eficiência do processo de retomada das obras.

152. O Pacto pela retomada de obras da educação pode ser considerado um dos desdobramentos da estratégia persistente de atuação do TCU no tema de obras paralisadas, e tem a perspectiva de influenciar outras políticas públicas setoriais na realização de iniciativas semelhantes, a exemplo da área da Saúde, que já foi formalmente incluída na Lei que estabeleceu o pacto para a educação e conta com um processo de retomada de obras também em curso. O TCU continuará acompanhando essas e outras iniciativas, reforçando seu papel indutor para a solução de problemas crônicos do país.

## XXI. Análise Preditiva de Obras Paralisadas

153. Em cumprimento ao item 9.1.1 do Acórdão 2.722/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, o Serviço de Dados de Infraestrutura da AudUrbana atuou no aperfeiçoamento do modelo preditivo desenvolvido em 2023, no sentido de ampliá-lo para incluir a predição não apenas de obras inacabadas (não concluídas), mas também de obras paralisadas.

154. Para fins metodológicos, cabe distinguir obras inacabadas de obras paralisadas. Obra inacabada é aquela que não será retomada (foi abandonada ou teve o contrato rescindido sem previsão de retorno).

155. Quanto a obras paralisadas, há vários conceitos, e cada órgão ou entidade determina o critério utilizado em seus respectivos bancos de dados. Em termos gerais, representa um determinado período sem avanço físico da obra, embora com perspectiva de retomada. Muitas vezes a paralisação decorre de problemas no fluxo financeiro.

156. Nesse trabalho, a identificação das obras paralisadas foi realizada com base no banco de dados da Caixa Econômica Federal, que proporciona um “retrato instantâneo” do status de cada obra, especificando particularmente aquelas que se encontram paralisadas.

157. Nesse sentido, desenvolveu-se um modelo preditivo para análise de paralisação de obras, utilizando técnicas de aprendizado de máquina supervisionado. O objetivo é aplicar o modelo para avaliar o risco de paralisação de obras originárias de Contratos de Repasse.

158. *A abordagem metodológica do trabalho foi baseada no CRISP-DM (Cross-Industry Standard Process for Data Mining), que inclui as seguintes etapas:*

- 1 - **Compreensão do Negócio:** entendimento do cenário de obras públicas e identificação dos principais desafios associados à paralisação das obras;*
- 2 - **Compreensão dos Dados:** coleta de dados de diversas fontes, incluindo registros de contratos de repasse e históricos de paralisações;*
- 3 - **Preparação dos Dados:** pré-processamento dos dados, incluindo limpeza, tratamento de valores faltantes e seleção de características relevantes;*
- 4 - **Modelagem:** treinamento de diferentes modelos de aprendizagem de máquina;*
- 5 - **Avaliação:** avaliação dos modelos treinados usando métricas de acurácia, precisão;*
- 6 - **Implantação:** definição de estratégias para aplicação prática do modelo final selecionado.*

159. *As principais variáveis preditoras identificadas no modelo foram determinadas através da análise dos valores SHAP (SHapley Additive exPlanations). Essas variáveis são aquelas que mais influenciam as previsões do modelo sobre o risco de paralisação de obras públicas. As principais variáveis preditoras identificadas foram:*

- 1 - **IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal):** Esta variável apresentou uma distribuição simétrica de valores SHAP, indicando que diferentes níveis de desenvolvimento humano dos municípios afetam de forma complexa o risco de paralisação; valores mais altos de IDHM tendem a diminuir o risco de paralisação;*
- 2 - **Cluster:** a classificação dos projetos de infraestrutura em clusters, baseada na natureza da obra, mostrou-se significativa; dependendo da classificação, o risco de paralisação pode ser maior ou menor;*
- 3 - **Valor do Investimento:** o volume total de investimento foi uma variável importante, com maiores valores de investimento correlacionados a um maior risco de paralisação;*
- 4 - **Valor do Investimento por Habitante:** similar ao valor total de investimento, o investimento por habitante também influenciou significativamente as previsões do modelo;*
- 5 - **Tempo de Funcionamento em Dias:** o tempo de funcionamento das empresas contratadas foi outra variável importante; empresas com maior tempo de funcionamento tendem a assumir obras mais complexas e de maior valor, o que pode aumentar o risco de paralisação.*

160. *Essas variáveis fornecem insights valiosos sobre os fatores que contribuem para a paralisação de obras públicas e podem ser utilizadas para desenvolver estratégias de mitigação de riscos mais eficazes.*

161. *Os resultados sugerem a capacidade do modelo em identificar riscos de paralisação, mas destacam a necessidade de aprimoramentos para sua efetiva implementação. A pesquisa sublinha o potencial da ciência de dados e da inteligência artificial na administração de recursos públicos, propondo uma metodologia para a detecção e mitigação de riscos em projetos de infraestrutura.*

162. *Em maio de 2024, o modelo preditivo foi revisitado com um novo corte de dados de paralisação de obras, entre abril de 2023 e abril de 2024. Observou-se que os dados de paralisação permaneceram praticamente inalterados, demonstrando a necessidade de um corte temporal maior para a comparação dos resultados obtidos pelo modelo com a realidade observada.*

163. *Nesse sentido e considerando que está em curso, neste Tribunal, uma Contratação Pública de Solução Inovadora (CPSI) que tem como objeto contratar startups para apoiar o TCU na fiscalização periódica, tempestiva e em larga escala de obras de calçamento e pavimentação urbana custeadas por recursos federais, poderão ser realizados testes dos modelos preditivos propostos utilizando dados coletados em campo.*

## **XXII. Aprimoramento e validação dos indicadores de maturidade, prazo e valor de projetos de investimento em infraestrutura**

*Processo:* TC 014.989/2024-7 (Levantamento)

*Relator:* Ministro Antonio Anastasia

*Deliberação:* Pendente de apreciação

164. O Tribunal de Contas da União tem se empenhado em aprimorar seu plano anual de fiscalização de obras, o Fiscobras, para refletir de maneira mais abrangente a situação da infraestrutura no país. O uso de bases de dados e indicadores tem sido fundamental nesse processo, proporcionando informações mais relevantes para a Administração Pública e para a sociedade.

165. Nesse sentido, no cumprimento do Acórdão 2.695/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, iniciou-se um processo de desenvolvimento de indicadores que permitam compreender o 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.

166. Como resultado do trabalho realizado em 2023, três indicadores foram desenvolvidos e testados em caráter piloto: o indicador de percepção de maturidade de projetos – iPMP; o indicador de valor do investimento – iValor; e o indicador de prazo de implantação – iPrazo.

167. Neste Fiscobras 2024, realizou-se uma nova fiscalização, do tipo Levantamento, por meio do qual se buscou dar sequência ao trabalho iniciado no ano anterior, mediante aprimoramento e validação desses indicadores junto aos gestores responsáveis pelas políticas públicas, em atendimento ao item 9.2 do Acórdão 2.478/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

## **XXIII. Aprimoramento dos Indicadores**

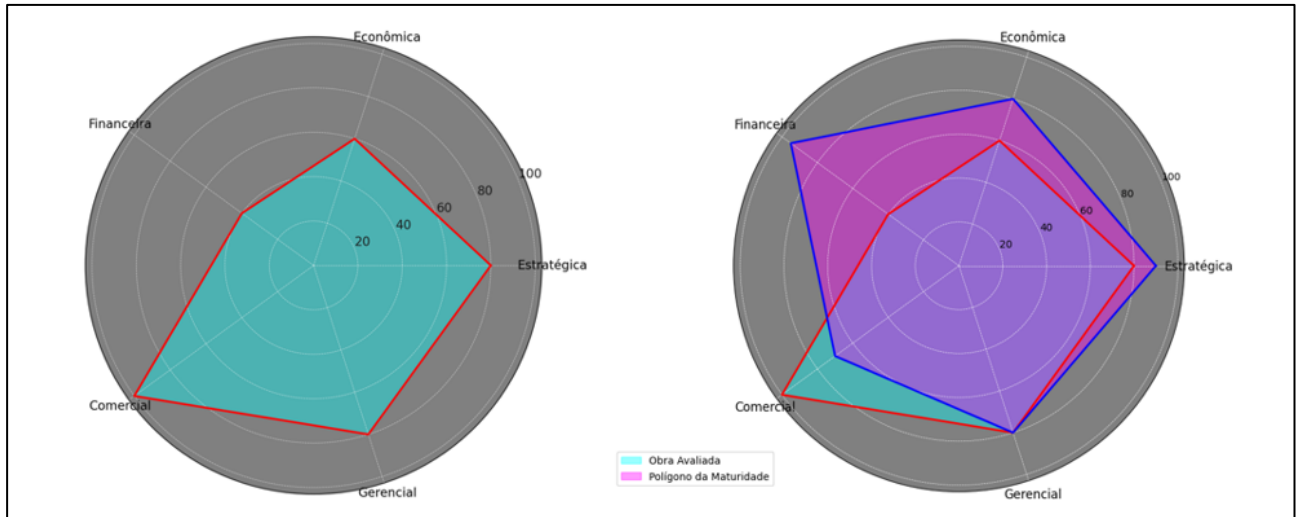
168. O principal aprimoramento realizado no indicador de percepção de maturidade de projetos (iPMP) consistiu na expansão da análise, que continua a se inspirar no modelo de cinco dimensões (M5D), mas com maior abrangência, passando a considerar, de forma mais completa, todas as ações das cinco dimensões (estratégica, econômica, financeira, comercial e gerencial).

169. Anteriormente, a avaliação era baseada em 21 ações do modelo inicial, enquanto, neste trabalho, passou a considerar 46 ações, que correspondem à totalidade prevista pelo modelo de cinco dimensões – M5D, de acordo com o Guia de Estruturação de Propostas de Investimento em Infraestrutura, do Ministério da Economia (BRASIL, 2022). Essa ampliação permite uma análise mais detalhada e abrangente da maturidade dos projetos, refletindo de maneira mais precisa o seu estágio de desenvolvimento e a capacidade de gestão.

170. Ademais, desenvolveu-se uma nova representação visual para os resultados do iPMP, utilizando gráficos de radar para comunicar de forma mais clara e permitir interpretações customizadas. A ideia é poder avaliar as cinco dimensões do M5D separadamente, atribuindo uma nota a cada uma e calculando a média para obter o iPMP geral. Isso busca evitar comparações inadequadas entre projetos com iPMPs iguais, mas com problemas em diferentes dimensões, e facilitar a tomada de decisões mais assertivas.

171. A visualização em gráfico de radar destaca desequilíbrios e ajuda na identificação de áreas que necessitam de melhorias, além de permitir a futura construção de um “polígono da maturidade” para anteciper indicativos de sucesso ou fracasso dos projetos. Esquemáticamente, dentro de um exemplo teórico construído com fins didáticos, esse aprimoramento pode ser apresentado da seguinte forma:

Gráfico 16 – Nova representação visual para os resultados do iPMP (Gráfico de Radar)



Fonte: Elaboração própria

172. No caso dos indicadores de valor do investimento (iValor) e de prazo de implantação (iPrazo), foram promovidos aperfeiçoamentos na metodologia de cálculo e na análise dos dados de entrada. A fórmula de cálculo dos indicadores foi ajustada para expressar a proporção da alteração em relação ao valor ou prazo original, em vez da porcentagem, de maneira a melhorar a clareza e a comunicação com o público.

173. Outro aprimoramento implementado no iPrazo foi a introdução do Rating de Expectativa de Prazo (REP), que fornece uma tendência sobre o cumprimento dos prazos divulgados, classificando a expectativa como negativa, equilibrada ou positiva. Esse novo atributo permite uma análise mais precisa e diferenciada dos prazos de conclusão vigentes, baseando-se na execução financeira média em relação à necessária. Isso proporciona uma visão mais aprofundada sobre a viabilidade dos prazos projetados, auxiliando na tomada de decisões mais assertivas e na implementação de ações corretivas conforme a realidade financeira de cada projeto.

174. Por fim, desenvolveu-se uma rotina para analisar empreendimentos e contratos de forma conjunta, visando a sistematização da aplicação dos indicadores e a futura automação do processo.

175. Com o propósito de coletar elementos visando a validação dos indicadores, bem como reduzir assimetrias e desenvolver empatia técnica, foi realizada uma pesquisa de percepção sobre a maturidade de projetos com os colaboradores do DNIT. A pesquisa, que contou com 273 respostas, buscou entender como a temática é considerada pelos gestores e identificar os principais desafios enfrentados.

176. Os resultados indicaram que a maioria dos respondentes reconhece a importância de um indicador de maturidade. Destacou-se, ademais, que, na condução dos empreendimentos, os principais desvios em relação ao planejado concentram-se no prazo de entrega, ressaltando-se a interferência política na definição de prioridades e dificuldades no licenciamento ambiental e nas desapropriações como principais fatores de influência.

177. As contribuições dos participantes reforçam a necessidade de desenvolver um painel público para divulgar os resultados do iPMP e intensificar o controle prévio, além de refletir sobre a atribuição de pesos aos fatores ambientais e de desapropriação.

178. Também visando a coleta de elementos para validação dos indicadores, realizou-se uma análise concomitante do iPMP para um caso concreto (BR-030/BA), envolvendo a equipe de auditoria e servidores do DNIT. Observou-se dificuldade na identificação de evidências concretas que permitissem a indicação de “atendida” para ações do M5D, destacando a necessidade de desenvolver um referencial teórico que indique as informações e/ou documentos necessários para o atendimento de cada ação do modelo.

179. *Essa dificuldade foi especialmente notada em ações do M5D relacionadas às áreas ambiental e de desapropriação, que foram identificadas como os principais problemas na pesquisa de percepção de maturidade. Isso indica a necessidade de um olhar diferenciado no planejamento e execução dessas etapas prévias ao início das obras.*

180. *Ainda alinhado com o objetivo de validar os indicadores de maturidade, o iPMP foi aplicado em duas auditorias do Fiscobras 2024, envolvendo grandes obras do setor hídrico e de mobilidade urbana.*

181. *No caso da fiscalização do Ramal do Salgado (TC 005.537/2024-0; Acórdão 2.087/2024-TCU-Plenário; Rel. Min. Jorge Oliveira), a aplicação do iPMP destacou a necessidade de múltiplas interações com os gestores para evitar subavaliações e a importância de revisar estudos desatualizados. Já na fiscalização da Linha Leste do Metrô de Fortaleza (TC 007.079/2024-9; Acórdão 1.792/2024-TCU-Plenário; Rel. Min. Antônio Anastasia), a análise reforçou a pertinência de incluir etapas revisionais no iPMP e a colaboração entre diversos órgãos e consórcios.*

182. *Ambas as aplicações evidenciaram a necessidade de um indicador que considere a atualização dos estudos e a qualidade da documentação, contribuindo para uma avaliação mais precisa da maturidade dos projetos.*

#### **XXIV. Próximos passos**

183. *Em função da natureza e do objetivo deste Levantamento, diversas possibilidades de melhoria foram aventadas, sendo possível implementá-las em fases subseqüentes do trabalho, contribuindo para a continuidade do aprimoramento do Fiscobras, bem como das demais avaliações dos projetos e obras de infraestrutura por este Tribunal.*

184. *Entre as possibilidades de aprimoramento, destaca-se o desenvolvimento de um Manual de Avaliação da Maturidade, fundamental para a disseminação do indicador de percepção de maturidade de projetos (iPMP). Este manual detalhará os procedimentos a serem adotados em avaliações concretas de obras públicas, proporcionando maior previsibilidade e homogeneidade das análises. Além disso, contribuirá para consolidação do uso do iPMP no meio técnico, oferecendo um passo a passo claro e acessível para o cálculo do indicador em obras contratadas pelo Poder Público.*

185. *A continuidade dos trabalhos poderá envolver a integração deste conteúdo em um Manual mais amplo, Manual dos Indicadores de Obras Públicas, que abarque as particularidades do iPrazo e do iValor, visando à sistematização das aplicações e à uniformização das avaliações.*

186. *Ainda sobre a continuidade do desenvolvimento e aplicação dos indicadores, verifica-se a necessidade de a Administração Pública implementar um sistema de informações confiável para custos e prazos de grandes empreendimentos. Nesse sentido, o aprimoramento do Obrasgov.br (antigo CIPI) e de outros sistemas equivalentes pelos órgãos gestores das obras e projetos de infraestrutura é fundamental, assim como é indispensável o desenvolvimento de metodologia para proceder a delimitação dos empreendimentos pelo órgão central de planejamento, com definição clara dos contratos associados a cada projeto-chave.*

187. *Para o aprimoramento do iValor e do iPrazo, é necessário persistir na melhoria da confiabilidade dos dados de entrada para cálculo dos indicadores. Nesse caso, é preciso investir na busca de elementos nos estudos de viabilidade, de maneira que nos cálculos sejam utilizados dados que representem o que, de fato, foi originalmente planejado. Também é importante criar mecanismos para automatizar a identificação de variações nos valores e prazos contratuais decorrentes de situações excepcionais, minimizando perdas de representatividade dos resultados dos indicadores.*

188. *Além disso, deve-se considerar o desenvolvimento de metodologia para incluir outros montantes efetivamente investidos nos empreendimentos, e os correspondentes prazos de realização dos*

respectivos trabalhos, como os relacionados à elaboração de estudos, projetos, fiscalização, supervisão, gerenciamento e desapropriações, nas premissas de cálculo do iValor e do iPrazo.

189. Por fim, ressalta-se a importância de serem realizados trabalhos específicos visando estender a aplicação dos indicadores a estatais e concessionárias de serviços públicos, desenvolvendo metodologias próprias para esses casos. Além disso, ressalta-se a importância de continuar fomentando a participação cidadã com a transparência ativa dos resultados encontrados, a disseminação no meio técnico – entre gestores, mercado, academia e rede de controle – e o enforcement direcionado à efetiva e adequada alimentação de plataformas sobre dados de obras públicas. Por fim, será necessário continuar estudando alternativas para a condução de novos testes e melhorias no processo de pontuação dos próprios indicadores.

190. A proposta de encaminhamento contempla a inclusão, no painel do Fiscobras, dos valores obtidos nos testes efetivados relativos aos indicadores iValor e iPrazo, informando a necessidade de aprimoramento contínuo da metodologia apresentada; e a continuidade do trabalho, por meio do aprimoramento contínuo das metodologias em desenvolvimento e da sua disseminação e validação junto aos órgãos/entidades responsáveis pela implantação de empreendimentos, a fim de que possam se tornar instrumentos de avaliação a serem incorporados aos Fiscobras subsequentes.

## **XXV. Auditoria Contínua de Editais**

Processo: TC 037.115/2023-5 (Acompanhamento)

Relator: Ministro Jorge Oliveira

Deliberação: Pendente de apreciação

191. Nos últimos anos, o TCU desenvolveu um modelo de acompanhamento de editais e orçamentos de obras, na forma de auditoria contínua, com o objetivo de estabelecer uma forma ágil, preventiva e contínua de fiscalização de licitações de obras de infraestrutura urbana custeadas com recursos federais, e de modo a viabilizar aos jurisdicionados a adoção de providências para corrigir eventuais irregularidades encontradas nas análises, se possível, antes da abertura do certame.

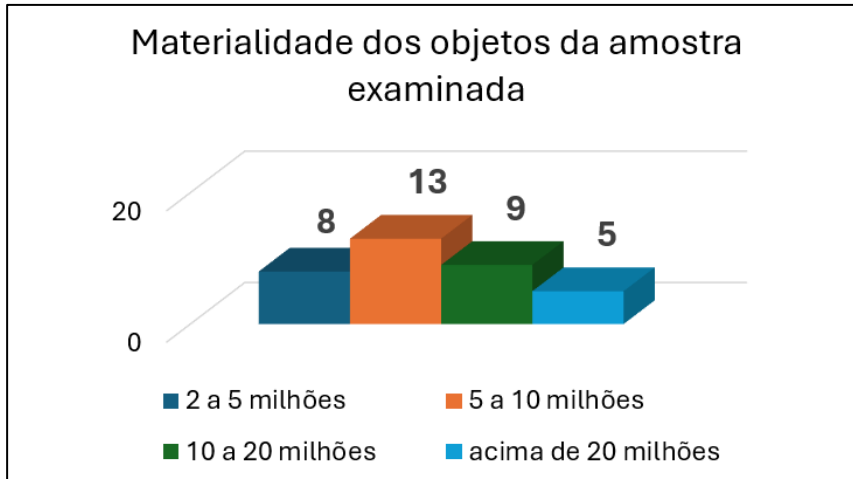
192. Os objetos selecionados, em geral, são menos vultosos financeiramente do que aqueles selecionados usualmente para o Fiscobras, mas a visão de futuro é ampliar exponencialmente o alcance e a automatização dessas análises, de modo a multiplicar os valores fiscalizados.

193. Os recursos orçamentários desses objetos são provenientes da União por meio de convênios e contratos de repasse. Essas transferências são identificadas por meio da utilização de ferramentas eletrônicas que realizam um cruzamento entre dados do Diário Oficial da União (DOU), do Portal Transferegov e do novo Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Uma vez obtidos os editais e orçamentos, estes são submetidos às análises com auxílio de ferramentas de TI utilizadas para detecção de riscos de irregularidades. Além disso, de forma complementar, os auditores analisam manualmente os editais e projetos, procurando por inconformidades que possam ser sanadas antes da abertura da fase de disputa dos certames.

194. Nesta etapa do trabalho, foram fiscalizados 35 editais de diversas tipologias, com predominância em obras de pavimentação, espalhadas por 33 municípios em quatro regiões do Brasil (Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste).

195. Os 35 editais avaliados somam a quantia de R\$ 419 milhões de reais, distribuídos conforme o gráfico abaixo.

*Gráfico 17 – Materialidade dos objetos da amostra examinada*



Fonte: Elaboração própria

196. *As principais constatações foram a existência de cláusulas potencialmente restritivas em alguns editais avaliados, projetos e orçamentos deficientes, especialmente em relação às memórias de cálculo e justificativas para a aquisição de material betuminoso utilizado na pavimentação. Outra constatação foi a dificuldade de comunicação com alguns municípios. Por outro lado, observou-se que, na maioria dos casos, os referenciais de preços dos serviços estavam adequados.*

197. *Em termos de benefícios financeiros da fiscalização, foi possível registrar uma redução nos custos das contratações em R\$ 2.605.861,37, por meio de aditivos já celebrados. Há ainda um benefício potencial da ordem de R\$ 8 milhões em editais ainda não republicados, caso as considerações da equipe de auditoria sejam acatadas.*

198. *Espera-se, com o acompanhamento contínuo de editais de obras, ampliar a expectativa do controle e induzir o aperfeiçoamento das licitações e contratações financiadas com recursos federais, estimulando o aumento da competitividade e a realização de contratações mais vantajosas para a administração pública.*

**XXVI. Integração do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) com a Plataforma Transferegov**

199. *O Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) é uma ferramenta tecnológica desenvolvida pelo TCU para auxiliar e facilitar a análise de orçamentos de obras públicas, possibilitando identificar inconsistências orçamentárias, criar curva ABC, dentre outras funções.*

200. *Por sua vez, o Transferegov “constitui ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos”, segundo definição constante na página principal em seu portal.*

201. *Desde 2022, o TCU, em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), vem trabalhando na integração das duas ferramentas, buscando contribuir para a melhoria da qualidade dos orçamentos de propostas e contratações de obras em instrumentos gerenciados por meio do Transferegov.*

202. *Por meio do Acórdão que aprovou a consolidação do Fiscobras 2023, o Tribunal orientou a Segecex a dar continuidade a esta iniciativa de integração entre os sistemas (subitem 9.4.6 do Acórdão 2.207/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira):*

9.4. orientar a Segecex que, nos próximos ciclos de fiscalizações do Fiscobras:

(...)

9.4.6. *dê continuidade aos esforços de integração do Sistema de Análise de Orçamentos do TCU (SAO) com a plataforma Transferegov;*

203. *Em abril de 2024, a primeira etapa da integração foi concluída e o Transferegov passou a ter uma interface online de consulta com o SAO. Nessa interface, o SAO recebe os dados orçamentários, realiza análises automatizadas e retorna alertas e a curva ABC do orçamento para o Transferegov.*

204. *Nesta primeira etapa da integração foram implementadas duas fases. A Fase 1 contempla o envio do orçamento da obra pela entidade proponente. Por sua vez, na Fase 2, a entidade concedente emite o laudo de aprovação da proposta. Estas etapas permitem que o proponente e o aprovador possam corrigir ou sugerir correções baseados nos apontamentos automáticos do SAO.*

205. *De abril a setembro de 2024, já foram realizadas mais de 7.200 consultas ao SAO por meio da interface de integração entre os dois sistemas, representando um valor total de orçamentos superior a R\$20 bilhões. Foram mais de 560 mil itens orçamentários analisados automaticamente e, dessas análises, 5.365 orçamentos receberam ao menos um alerta do SAO.*

206. *Ainda estão previstos outros cinco pontos de consulta ao longo do ciclo de vida da obra, até a sua conclusão. A próxima evolução do projeto de integração com o Transferegov será a disponibilização da consulta ao SAO nas etapas de envio do orçamento para a licitação do objeto e na análise após o encerramento da licitação.*

207. *A integração do SAO com a Plataforma Transferegov oferece, aos gestores públicos, uma ferramenta robusta e integrada, que promove o aprimoramento da gestão orçamentária em todas as etapas do ciclo de vida das transferências de recursos para obras. Essa integração contribui diretamente para a missão institucional do TCU, que busca “aprimorar a administração pública em benefício da sociedade por meio do controle externo”.*

208. *A parceria estabelecida entre o TCU e o MGI tem se mostrado frutífera, motivo pelo qual se propõe orientar a Segecex que se dê continuidade aos esforços de integração do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) com o Transferegov.*

## **XXVII. Novo Marco Legal do Saneamento Básico**

*Processo: TC 025.604/2021-0 (Acompanhamento)*

*Relator: Ministro Jorge Oliveira*

*Deliberação: Acórdão 1.940/2024-TCU-Plenário*

209. *O setor de infraestrutura de saneamento básico apresenta, historicamente, grande déficit de atendimento frente às demandas da população. Na busca de superar os desafios existentes foi promulgada a Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, conhecida como Novo Marco Legal do Saneamento Básico (NMLSB), que instituiu como princípio fundamental a busca pela universalização dos serviços públicos de saneamento básico até 2033.*

210. *A Lei define as diretrizes da política federal, mas, em alinhamento à Constituição Federal, reforça que são os municípios os titulares dos serviços, por sua natureza local. Assim, as normas regulamentam o apoio federal ao setor, mas não são obrigatórias aos demais entes. Nesse cenário, a implementação do NMLSB depende da atuação federal para induzir a adesão dos entes federados às suas diretrizes.*

211. *O novo marco se baseia em pontos principais: (i) promover regras mais uniformes; (ii) escolher os prestadores por processo concorrencial; e (iii) incentivar a prestação dos serviços por regiões, integrando diversos municípios. Esses pontos visam conferir ganhos de escala, viabilidade técnica, segurança jurídica e sustentabilidade econômico-financeira ao setor.*

212. *O TCU acompanha a regulamentação do Novo Marco Legal pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e pelos órgãos do Poder Executivo Federal, bem como as ações*

*desenvolvidas por esses atores para induzir a efetiva implementação do marco pelos demais atores envolvidos – os estados, os municípios, os prestadores de serviços (públicos e privados) e agentes financiadores.*

213. **O acompanhamento foi iniciado em 2021 e teve seu primeiro relatório emitido em 2022.** *Na ocasião, foram avaliados os processos de elaboração, pela ANA, das normas de referência para regulação dos serviços de saneamento básico e as atividades desenvolvidas pelo então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) no apoio à definição das regionalizações pelos estados. Também foi avaliada a atuação do Comitê Interministerial do Saneamento Básico (Cisb), órgão colegiado que tem funções de coordenação, integração, articulação, avaliação e orientação quanto à política federal e à aplicação dos recursos.*

214. *Foi constatado que a ANA enfrentava dificuldades na estruturação de seu corpo técnico dedicado ao tema saneamento, com impactos no cumprimento dos prazos previstos para elaboração das normas de referência da regulação. Também se apurou que o Comitê Interministerial do Saneamento Básico (Cisb) estava inativo.*

215. *Em consequência, o Tribunal, por meio do Acórdão 2.392/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, encaminhou cópia do relatório ao Ministério da Economia, a quem cabia promover a alocação de pessoal na ANA, com fins de que avaliasse a possibilidade de apoiar a estruturação da agência. Além disso, foi dada ciência ao MDR de que a inoperância do Cisb, além de configurar infração ao regramento que o instituiu, poderia prejudicar a implementação do novo marco legal.*

216. **Uma segunda rodada do acompanhamento foi iniciada em 2023, com relatório concluído em 2024 (Acórdão 1.940/2024-TCU-Plenário).** *Nesta rodada, avaliou-se, novamente, a atuação da ANA e do Cisb e, desta vez, do Ministério das Cidades (MCidades – novo gestor da política federal de saneamento, anteriormente a cargo do MDR) e da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), instituição que viveu período conturbado, com sua temporária extinção por medida provisória que, posteriormente, perdeu eficácia.*

217. *Foi verificado que ainda há dificuldade da ANA em se estruturar para cumprimento dos prazos propostos para elaboração das normas de referência. Entretanto, a agência vem demonstrando compromisso com a implementação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico e em superar suas dificuldades, o que permitiu atingir a marca de oito Normas de Referência publicadas (até março de 2024), cujos processos de elaboração continuam atendendo aos parâmetros exigíveis. Verificou-se, também, sensível melhora na transparência e previsibilidade dos momentos de execução das etapas de produção das normas.*

218. *Por outro lado, foram identificados atrasos na verificação e publicação das listas de entidades reguladoras infranacionais (ERIs) aderentes aos termos da NRI e de prestadores que comprovaram sua capacidade econômico-financeira para incluir as metas de universalização em seus contratos.*

219. *Considerando que a eficácia plena das NRs somente pode ser alcançada pela incorporação de seus termos pelas ERIs, o TCU deu ciência à ANA que o atraso na publicação das referidas listas que adotam as normas de referência configura descumprimento do art. 4º-B da Lei 9.984/2000, inviabilizando a verificação da condição para a destinação de recursos federais estabelecida no art. 50, inciso III, da Lei 11.445/2007.*

220. *Adicionalmente, para aumentar a transparência e previsibilidade no setor quanto aos prazos de adesão e cumprimento das normas, o Tribunal entendeu pertinente recomendar à Agência que divulgue, quando da publicação de cada norma de referência para a regulação da prestação dos serviços de saneamento básico, o período em que será efetuada a verificação da adesão das entidades reguladoras infranacionais aos seus termos e o período em que ocorrerá a publicação da lista de*

entidades reguladoras infranacionais aderentes, conforme preconizam a Lei 12.527/2011, art. 8º, inciso V, e o Guia de Transparência Ativa para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

221. Ao tratar das atividades dos órgãos executores da política federal, avaliou-se que os decretos regulamentadores do NMLSB publicados em 2023, Decretos 11.598/2023 e 11.599/2023, aumentaram os prazos para cumprimento de alguns requisitos previstos na lei como necessários para receber recursos federais, prejudicando o funcionamento desse mecanismo de incentivo.

222. A legislação utiliza o poder de gasto (spending power) da União para incentivar que os demais entes se ajustem a seus requisitos, condicionando o recebimento de recursos federais ao cumprimento de critérios específicos. O objetivo da legislação foi utilizar o acesso aos recursos federais como principal ferramenta de indução à adaptação dos serviços de saneamento básico aos novos padrões. No entanto, a extensão dos prazos pode enfraquecer os incentivos para a mudança e prolongar situações inadequadas, prejudicando a universalização dos serviços de saneamento.

223. Assim, as alterações nos prazos promovidas por decretos, com o intuito de continuar fornecendo recursos federais a entes que não cumpriram os prazos originais, configuram dissonância entre os instrumentos da política pública e aumentam o risco de sua ineficácia.

224. Para mitigar os efeitos dessa incompatibilidade, o Tribunal recomendou ao MCidades que priorize os investimentos que atendam a todos os condicionantes estabelecidos no art. 50 da Lei 11.445/2007, em privilégio aos atributos de coordenação e coerência da Política Federal de Saneamento Básico, conforme preconizado no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (Portaria-TCU 230/2014).

225. Também foi identificada falha na institucionalização dos processos de seleção, pelo MCidades, dos projetos a serem apoiados com recursos federais, havendo indefinições e lacunas quanto à avaliação de atendimento, por parte dos petionários, às condicionantes para apoio da União.

226. A falta de regras específicas e a indefinição sobre o momento de avaliação das condições comprometem a eficácia dos requisitos referentes à alocação de recursos. A transparência no processo de seleção de projetos também fica comprometida. Há uma fragmentação e superficialidade na abordagem das condições para o apoio federal, com diferenças entre os processos para recursos onerosos e não onerosos. Outro ponto que precisa ter regras mais claras é a possibilidade, ou não, da inclusão das condicionantes como cláusulas suspensivas.

227. Diante desse cenário, o Tribunal determinou ao MCidades que estabeleça e institucionalize metodologia e procedimentos de avaliação das condicionantes de acesso a recursos federais para ações de saneamento básico estipuladas no art. 50 da Lei 11.445/2007 e no art. 7º do Decreto 11.599/2023, estabelecendo as formas, momento e responsáveis pelas avaliações.

228. Quanto à atuação da Funasa, apurou-se que a sua extinção e posterior recriação, sem a adequada reestruturação e definição de funções, gerou incertezas quanto às suas responsabilidades frente ao Novo Marco, havendo sobreposições em relação às atribuições que foram assumidas pelo MCidades.

229. Para induzir a solução das falhas, o TCU deu ciência ao MCidades e ao Ministério da Gestão e Inovação (MGI) que a sobreposição das competências da Funasa e do MCidades para apoio ao saneamento rural e de municípios com menos de 50 mil habitantes, evidenciada pelas atribuições contidas no Decreto 11.468/2023, art. 1º, Anexo I, incisos II, IV e VII, e na Portaria Funasa 7.552/2022, pode configurar afronta ao princípio constitucional da eficiência administrativa e causar prejuízos à execução de programas de governo voltados a essas populações.

230. Por fim, constatou-se que o Cisb mostrou progresso no cumprimento do seu papel institucional, com maior produção de documentos relacionados às suas atribuições finalísticas e cumprimento de agenda dos encontros interministeriais.

231. *Uma eventual próxima rodada do trabalho poderá avaliar a persistência ou mesmo a materialização dos riscos apontados nas etapas já concluídas – a exemplo daqueles relativos ao cumprimento da agenda regulatória pela ANA e à avaliação, pelo MCidades, das condicionantes estabelecidas pelo NMLSB para destinação de recursos federais.*

### **XXVIII. Gestão de Segurança de Barragens de Usos Múltiplos sob Responsabilidade do Dnocs e da Codevasf**

*Processo:* TC 026.299/2020-8 (Monitoramento)

*Relator:* Ministro Augusto Nardes

*Deliberação:* Pendente de apreciação

232. *Efetuiu-se a segunda fase do Monitoramento das determinações do Acórdão 1.257/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, dirigidas ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) e à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), referentes a auditoria operacional com objetivo de avaliar a **gestão de segurança das barragens de usos múltiplos.***

233. *A mencionada auditoria verificou, entre outros aspectos: (i) em que medida a gestão de segurança de barragens a cargo dos referidos órgãos estaria cumprindo os objetivos estabelecidos na Lei 12.334/2010; e (ii) as principais dificuldades jurídicas, institucionais, financeiras, administrativas, entre outras, bem como as oportunidades de melhoria da atuação das referidas unidades jurisdicionadas e das entidades intervenientes nas três esferas de governo.*

234. *Foram identificados problemas na gestão de segurança de barragens, dentre os quais merecem destaque:*

*(i) baixo alcance dos resultados pretendidos pela Lei 12.334/2010;*

*(ii) elevado grau de risco e de dano potencial associado em diversas barragens, identificados no Relatório de Segurança de Barragens elaborado pela ANA, referente ao exercício de 2017 (RSB 2017);*

*(iii) ausência de recursos financeiros e insuficiente capacitação dos atores envolvidos;*

*(iv) demora no início das obras de adequação das barragens à Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB); e*

*(v) deficiências no acompanhamento e na fiscalização dos órgãos estaduais e deficiências na hierarquização das barragens de alto risco.*

235. *Diante desse cenário, o TCU, por meio do Acórdão 1.257/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes, expediu **determinações à Codevasf e ao Dnocs** para que elaborassem plano de ação para implementar, individualmente, dezessete ações saneadoras.*

236. *Além disso, foi emitido um conjunto de **45 recomendações dirigidas** aos seguintes órgãos e entidades: Ministério da Fazenda (MFAZ) (3), Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) (8), Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) (8), Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) (1), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) (1), Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNRH)/Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) (15), Ministério do Meio Ambiente (MMA) (1), Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec) (3), Ministério da Educação (MEC) (1), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Instituto Nacional de Colonização e Agricultura (Mapa).*

237. *A etapa mais recente do monitoramento tratou da validação do desenvolvimento dos respectivos planos de ação apresentados por ocasião da primeira fase, efetivada em 2020, prevendo os monitoramentos necessários para verificação do cumprimento das dezessete ações saneadoras contidas nos itens 9.1.1 a 9.1.17 do acórdão.*

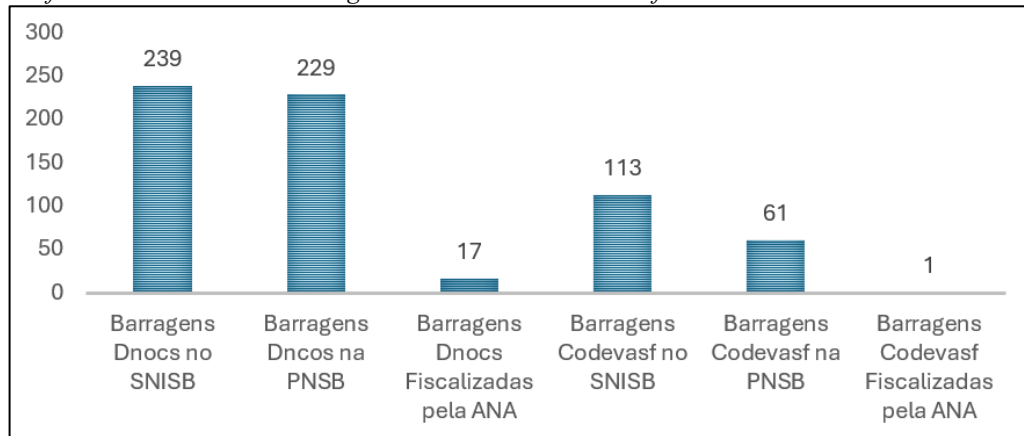
238. Ainda nesta fase, verificou-se que uma das principais causas para os baixos níveis de cumprimentos das deliberações do Acórdão 1.257/2019-TCU-Plenário é a **precária capacidade operacional do Dnocs e a reduzida da Codevasf**. A baixa capacidade operacional está relacionada com a **insuficiência de recursos orçamentários e humanos**, em contraste com o elevado número de barragens sob suas responsabilidades. Esse cenário impõe graves e, possivelmente, irreversíveis problemas para a segurança dessas estruturas e das populações ao redor dos reservatórios.

239. As análises indicaram que os problemas vão além dos empreendedores e seu Ministério. É necessária uma atuação concentrada, persistente e direcionada do centro de governo mediante coordenação e articulação entre os órgãos e entidades envolvidos na temática, com intuito de subsidiar as providências necessárias para uma eficiente política nacional de segurança de barragens de usos múltiplos. Busca-se, assim, diminuir os riscos e a possibilidade de graves danos, como irreparáveis perdas de vidas e impactos sociais, econômicos e ambientais decorrentes de acidentes nos empreendimentos registrados no Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (Snisb).

240. O Relatório de Segurança de Barragens 2022 da ANA (RSB 2022) explicita que, entre as 5.665 barragens da PNSB, 1.235 (21,8%) apresentam Dano Potencial Associado (DPA) e Categoria de Risco (CRI) altos, estando o Dnocs e a Codevasf entre os empreendedores com maiores números de estruturas enquadradas nessa situação, respectivamente com 72 e 34 estruturas, o que demonstra a necessidade de adoção de medidas concretas na atuação em segurança de barragens por essas entidades.

241. O Dnocs é o maior empreendedor, com 229 barragens na PNSB, enquanto a Codevasf conta com 61 estruturas enquadradas na Lei 12.334/2010. O gráfico a seguir retrata o número de estruturas das referidas entidades:

Gráfico 18 – Números de Barragens do Dnocs e da Codevasf



Fonte: Dnocs, Codevasf, RSB/ANA 2022

242. Dessa forma, além de propor a **reiteração das determinações** consideradas não cumpridas, foi proposto **recomendar à Casa Civil** que, sob sua coordenação, em conjunto com o MIDR e, se necessário, com outros órgãos e entidades com competência sobre a matéria, adote providências necessárias com vistas a possibilitar ao Dnocs e à Codevasf a adequada capacidade operacional para as atividades relacionadas ao cumprimento da Política Nacional de Segurança de Barragens, Lei 12.334/2010 (PNSB), ou ainda que adote outra medida efetiva no contexto da gestão desses empreendedores de barragens de usos múltiplos para o pleno atendimento da referida Lei 12.334/2010, e, conseqüentemente, das determinações do Acórdão 1.257/2019-TCU-Plenário.

243. O **benefício potencial** dessa ação de controle decorrerá de futura implementação pelo Dnocs e pela Codevasf dos padrões de segurança de barragens previstos na Lei 12.334/2010, de forma a reduzir a possibilidade de acidentes e suas conseqüências, além de regulamentar as ações e padrões

de segurança, mediante o cumprimento das determinações dispostas nos itens 9.1.1 a 9.1.17 do Acórdão 1.257/2019-TCU-Plenário.

## **XXIX. Levantamento do Mercado Doméstico de Cargas Ferroviárias**

Processo: TC 032.201/2023-0 (Levantamento)

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

Deliberação: Acórdão 2.000/2024-TCU-Plenário

244. O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou Levantamento com o **objetivo** de identificar e caracterizar o potencial ferroviário subutilizado do mercado doméstico de cargas, por meio do levantamento das características e das necessidades do mercado de distribuição interna e da produção nacional, que sejam compatíveis com a infraestrutura de transporte ferroviário.

245. Sua relevância se destaca em diversos aspectos: os indícios apontam para a importância das cargas para abastecimento doméstico em comparação com as cargas de exportação; o atual modelo de negócios do setor ferroviário brasileiro se concentra quase exclusivamente no transporte de commodities agro-minerais para exportação; o desejo crescente de aumentar a participação ferroviária na matriz de transporte, consubstanciada principalmente no Plano Nacional de Logística (PNL) 2035; e o potencial ainda não explorado do setor ferroviário para melhorar a eficiência logística do país, especialmente no transporte de cargas domésticas e de maior valor agregado.

246. Ao final dos trabalhos, foram **constatados**:

**Falta de dados processados e sistematizados:** foi constatada a ausência de informações processadas, sistematizadas e atualizadas sobre o mercado doméstico de cargas. Nem o governo, nem o setor privado, nem as publicações acadêmicas disponibilizam dados específicos sobre este segmento. Portanto, foi preciso elaborar todas as informações apresentadas, a partir do processamento dos dados da matriz O/D do PNL 2035, gerando assim uma caracterização inédita desse mercado.

**Predominância das cargas domésticas:** para contornar a ausência de informações, foi proposta uma abordagem inovadora utilizando os dados da Matriz O/D do PNL 2035, com foco inédito no mercado doméstico, utilizando tecnologias de processamento de dados como Python e PowerBi e ferramentas de geotecnologia, como o software QGIS. Esse esforço permitiu obter a informação de que as cargas domésticas representam cerca de dois terços de toda a carga transportada no país, dado que sublinha a importância desse segmento para o sistema logístico nacional.

**Mapeamento de produtos e fluxos:** a partir das informações produzidas, foi possível listar, também de forma inédita, os principais produtos transportados domesticamente no país. Além disso, foi realizado mapeamento exemplificativo das principais regiões de produção e consumo desses produtos, tal qual a dimensão dos fluxos anuais.

**Potencial subutilizado das ferrovias:** o trabalho demonstrou que praticamente todas as principais áreas produtoras e consumidoras do país estão localizadas dentro da zona de influência das ferrovias, sugerindo que as limitações no acesso ao transporte ferroviário não decorrem da falta de infraestrutura. Além disso, constatou-se que muitas das ferrovias que cruzam essas áreas de alta produção e consumo são atualmente subutilizadas, apresentando baixo fluxo de trens.

**Ausência de políticas públicas específicas:** foi verificado que, apesar da demonstrada relevância do mercado doméstico de cargas, as principais políticas públicas para o setor ferroviário continuam focadas em novos projetos, perpetuando o enfoque predominante na exportação de commodities agro-minerais, ignorando o aproveitamento do mercado doméstico de cargas para a expansão ferroviária.

247. Dada a relevância e o caráter inédito das informações produzidas durante o trabalho, foi proposto que o Plenário autorize a realização de um painel de divulgação dos resultados. Esse evento será importante para garantir que os principais stakeholders tomem conhecimento das descobertas e se

engajem na discussão sobre o mercado doméstico de cargas, promovendo troca de ideias e potencialmente fomentando novas iniciativas.

248. Além disso, foi proposta a realização de uma fiscalização no Ministério dos Transportes, Infra S.A., e ANTT. Essa fiscalização visa avaliar as medidas que estão sendo adotadas para incentivar o aumento da participação do setor ferroviário no mercado doméstico de cargas. Também busca verificar a transparência e a atualização dos dados e análises sob a gestão do poder público referentes a esse mercado, assegurando que as informações estejam acessíveis e sejam utilizadas para orientar políticas públicas eficazes.

249. Por fim, como o Plano de Ferrovias da atual gestão ainda está em fase de elaboração, foi proposto encaminhar cópia do trabalho ao Ministério dos Transportes, a fim de subsidiar a elaboração dos planos ferroviários em desenvolvimento, garantindo que as informações e análises obtidas sejam consideradas na formulação de estratégias futuras.

250. O Tribunal acolheu esses encaminhamentos por meio do Acórdão 2.000/2024-TCU-Plenário.

251. O trabalho possibilitou produzir e sistematizar informações inéditas sobre o mercado doméstico de cargas, abrindo espaço para discussões que possam contribuir com o objetivo do Plano Nacional de Logística de Transportes 2035 de ter uma matriz de transportes mais eficiente. Como benefício deste trabalho, pode-se mencionar a contribuição para o planejamento e formulação de políticas públicas de transportes, especialmente relacionado ao modo ferroviário, na busca por reduzir os custos logísticos do transporte de carga.

### **XXX. Auditoria Operacional Sobre o Uso do Sistema de Registro de Preços em Obras de Pavimentação da Codevasf**

Processo: TC 009.611/2023-1 (Auditoria de Natureza Operacional)

Relator: Ministro Jorge Oliveira

Deliberação: Pendente de apreciação

252. O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria operacional com o **objetivo** de aprimorar o modelo de contratação da Codevasf para as obras de pavimentação urbana via Sistema de Registro de Preços e induzir a eficiência alocativa de recursos públicos para essa tipologia de obras.

253. A fiscalização foi realizada em conformidade com os itens 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 116/2023-TCU-Plenário e se pautou nas seguintes **questões de auditoria**:

*Questão 1: Em que medida a contratação das obras de pavimentação por meio de sistema de registros de preços pela Codevasf, após 25/5/2022, é capaz de promover efetividade, eficiência e eficácia na política pública de requalificação viária urbana?*

*Questão 2: Existe algum planejamento e compatibilização para evitar sobreposição da atuação dos órgãos MCID (ID73, 00T1), DNOCS, Convênios, Contratos de repasse para as obras de pavimentação urbana?*

*Questão 3: Em que medida a Codevasf estruturou-se organizacionalmente de modo atender os requisitos de gestão dos contratos de pavimentação geridos pela estatal?*

*Questão 4: Em que medida a Codevasf implementou os aprimoramentos indicados pelo TCU a partir de determinações prolatadas nos Acórdãos 1.213/2021, 1.170/2022, 2.178/2022, 116/2023, 1.609/2023, 2.483/2023 – todos do Plenário, a fim de aperfeiçoar a sistemática de contratação de obras de pavimentação urbana via Sistema de Registro de Preços?*

254. Ao final da auditoria, foram constatados dois achados. O **primeiro achado** refere-se à ausência de um planejamento integrado entre os órgãos federais responsáveis pela requalificação

*viária urbana. Observou-se uma desconexão entre as obras realizadas pela Codevasf e os objetivos do Plano Plurianual 2024-2027, o que compromete a efetividade da política pública.*

255. *A falta de coordenação entre a Codevasf, Dnocs e outros órgãos causa sobreposição de esforços, gerando ineficiências e um uso inadequado dos recursos públicos. Além disso, a escolha dos municípios beneficiados com as obras não segue critérios técnicos claros, sendo influenciada majoritariamente por emendas parlamentares. Essa falta de critérios técnicos compromete a eficácia das obras realizadas e a alocação equitativa dos investimentos.*

256. *O **segundo achado** da auditoria revela falhas na gestão da Codevasf, especialmente no que tange à qualidade das obras de pavimentação realizadas. Isso leva a um aumento na necessidade de manutenções frequentes, pois reduz a durabilidade/vida útil das construções, elevando os custos ao longo do tempo.*

257. *Foi destacada a falta de sistemas adequados de infraestrutura (obras de drenagem, saneamento básico, abastecimento de água) como requisito técnico para validar a escolha de uma via a ser pavimentada, exigência essa que ainda possui amplo respaldo legal.*

258. *A ausência de um escoamento eficaz da água impacta diretamente a integridade das vias, acelerando o processo de degradação do pavimento. Essa situação gera uma deterioração mais rápida das obras, o que obriga a realização de novos investimentos em curto prazo, configurando uma ineficiência alocativa ao longo do tempo.*

259. *Além disso, o achado tratou da necessidade de se prestigiar o princípio da publicidade, por meio da transparência ativa, compartilhando à sociedade e ao meio técnico os principais dados sobre as obras de pavimentação urbana.*

260. *Também no achado em questão, foram apresentadas oportunidades de melhoria, valendo-se da criação de indicadores que possibilitem a mensuração da efetividade da política pública de requalificação viária a cargo da Codevasf.*

261. *Por fim, foram detectadas deficiências na parte técnica e na parte operacional da companhia, o que justifica uma certa premência para se qualificar o corpo técnico e aprimorar a estrutura da Codevasf, permitindo uma melhoria nos processos de fiscalização.*

262. *Cabe destacar, contudo, que a auditoria não encontrou **indícios concretos de irregularidades frente ao objeto trazido em duas Solicitações do Congresso Nacional**. No entanto, o acompanhamento continua sendo necessário para monitorar a conformidade dos contratos.*

263. *Por outro lado, a título de **boas práticas**, registra-se que a Codevasf tem demonstrado significativos esforços em adotar procedimentos mais modernos e alinhados com padrões de qualidade. Como exemplo, a Codevasf tem implementado melhorias em seus processos de monitoramento de contratos, visando garantir maior conformidade das obras com os requisitos técnicos previamente estabelecidos.*

264. *Além disso, há todo um arcabouço técnico e regulamentar sendo atualizado, de modo a conferir maior segurança aos seus gestores nas atividades de escritório e de campo.*

265. *Também é elogiável a iniciativa da Codevasf em aderir ao Prisma, programa da CGU voltado ao fortalecimento dos programas de integridades das entidades.*

266. ***Quanto à implementação, pela Codevasf, de parâmetros definidos pelo TCU em determinações pretéritas**, ainda há pendências, especialmente no que diz respeito à necessidade de adimplementos contratuais em objetos que portavam irregularidades em suas planilhas de preços unitários e em questões relacionadas à melhoria da fiscalização.*

267. *A auditoria está pendente de deliberação pelo TCU. A **proposta de encaminhamento** da unidade técnica contempla determinações e recomendações, visando aprimorar o planejamento, a transparência e o controle dos processos, bem como otimizar o uso dos recursos públicos.*

268. *Busca-se também induzir que a Codevasf coordene melhor suas ações com outros órgãos (como Ministérios e governos locais), sem se afastar das boas práticas que asseguram a durabilidade das obras. A entidade deve adotar critérios técnicos mais claros para a escolha dos projetos e melhorar o controle sobre a execução das obras, especialmente no que diz respeito à qualidade dos materiais utilizados e capacidade do seu quadro funcional.*

269. *Por fim, é recomendada a adoção de mecanismos de transparência ativa, para que informações sobre o andamento e os resultados das obras sejam divulgadas ao público de maneira acessível e regular. Essas medidas visam garantir a conformidade das ações da Codevasf com as orientações do TCU e melhorar a prestação de contas à sociedade.*

### **XXXI. Mecanismos de controle das transferências de recursos federais pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR)**

*Processo:* TC 021.810/2021-4 (Monitoramento)

*Relator:* Ministro Aroldo Cedraz

*Deliberação:* Acórdão 1.969/2024-TCU-Plenário

270. *Efetuiu-se monitoramento do Acórdão 901/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, processo TC 036.413/2019-4, que apreciou auditoria operacional com o objetivo de avaliar e aperfeiçoar os **mecanismos de controle das transferências de recursos federais pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR)**, notadamente quanto aos instrumentos de repasse firmados com os estados, municípios e entidades privadas, regidos pela Portaria Interministerial 130/2013 (PI 130/2013), voltados para a execução de empreendimentos de infraestrutura hídrica.*

271. *O **trabalho original** teve como foco avaliar os controles aplicados pelo MIDR, com o fim de reduzir os riscos de não atingimento dos benefícios sociais esperados, bem como garantir os prazos, custos e qualidade planejados. Também foi avaliado se a norma era compatível com a legislação.*

272. *Foram constatados os seguintes **achados de auditoria**: i) incompatibilidade da sistemática de controle e acompanhamento da Portaria Interministerial 130/2013 com a legislação; ii) ausência de motivação pautada em aspectos técnicos na seleção dos empreendimentos enquadrados na Portaria; iii) insuficiência dos controles para minimizar riscos e garantir a eficácia dos instrumentos de repasses regidos pela Portaria; e iv) inadequação das atividades de controle e de acompanhamento para o perfil de empreendimentos aos quais a Portaria se aplica, em especial os de maior valor, com múltiplos contratos e longo prazo de execução envolvidos.*

273. *A auditoria foi apreciada por meio do **Acórdão 901/2021-TCU-Plenário**, que emitiu **determinações, recomendações e ciências** visando estabelecer controles internos, no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH), baseados no mapeamento e na avaliação de riscos dos processos de transferência de recursos federais a outros entes da federação; adotar procedimentos de acompanhamento compatíveis com as normas de controle para os instrumentos de repasse em andamento; impedir a celebração ou enquadramento de novas transferências de recursos abarcadas pela sistemática da PI 130/2013, incompatível com a legislação; e induzir que os atos da administração pública nesse contexto tenham motivação suficiente e tecnicamente fundamentada.*

274. *Nesta ação de monitoramento, verificou-se que ainda existem medidas em andamento quanto ao seu cumprimento/implementação, em especial, em relação aos itens 9.1.2 e 9.4.2 do Acórdão 901/2021-TCU-Plenário, que se encontram em estágio inicial.*

275. *Esses dois itens dizem respeito aos instrumentos de repasse firmados com base na referida Portaria que ainda estejam vigentes. No primeiro, foi determinado que o então MDR estabelecesse mecanismos e procedimentos de acompanhamento que observem os princípios do controle, da legalidade e da eficiência. Já no segundo, foi recomendado que o órgão avaliasse a conveniência e oportunidade de firmar aditivos a esses termos de compromisso, de forma a estabelecer as cláusulas consideradas necessárias para o adequado acompanhamento e controle.*

276. *O quadro resumo a seguir retrata a situação atualizada de atendimento ao Acórdão 901/2021-TCU-Plenário:*

Tabela 16 – Resumo do monitoramento do Acórdão 901/2021-TCU-Plenário

<u>Item</u>	<u>Deliberação</u>	<u>Situação</u>
<b>9.1</b>	<b>determinar ao Ministério do Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992; no art. 250, inciso II, do RITCU; e no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica</b>	
9.1.1	<i>abstenha-se de celebrar instrumentos de repasse regidos pela Portaria Interministerial 130/2013 e de promover o enquadramento, nessa norma, de instrumentos de repasse já firmados, por violação aos princípios da legalidade, da motivação e da eficiência previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, e nos arts. 2º, parágrafo único, inciso VII, e 50, caput e parágrafo primeiro da Lei 9.784/1999, além de violação ao que estabelece o art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993, os arts. 5º e 6º da Lei 11.578/2007, o art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967, o art. 6º, parágrafo único, do Decreto 6.170/2007 e o art. 17 do Decreto 7.983/2013, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU na ocasião do monitoramento das medidas contidas nos subitens 9.1.2 e 9.1.3 da presente deliberação;</i>	Cumprida
9.1.2	<i>estabeleça, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, em relação aos instrumentos de repasse firmados com base na Portaria Interministerial 130/2013 que ainda estejam vigentes, mecanismos e procedimentos de acompanhamento e controle que observem os princípios do controle, da legalidade e da eficiência previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, e também o que estabelece o art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993, os arts. 5º e 6º da Lei 11.578/2007, o art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/1967, o art. 6º, parágrafo único, do Decreto 6.170/2007 e o art. 17 do Decreto 7.983/2013;</i>	Em cumprimento
9.1.3	<i>estabeleça, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, controles internos com base no mapeamento e avaliação de riscos dos processos de transferência de recursos federais a outros entes da federação, de modo a atender ao disposto nos arts. 4º, inciso VI, 5º, inciso III, e 17 do Decreto 9.203/2017; e nos arts. 17, 18 e 19 da IN MP/CGU 1/2016;</i>	Em cumprimento
<b>9.3</b>	<b>recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; no art. 250, inciso III, do RITCU; no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020; e no art. 31, inciso XVIII, da Lei 13.844/2019, que avalie a conveniência e a oportunidade de editar norma regulamentadora dos termos de compromisso celebrados com base na Lei 11.578/2007, em atendimento aos princípios da legalidade, da publicidade, da eficiência, da impessoalidade e da segurança jurídica, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 e no art. 2º da Lei 9.784/1999;</b>	Não mais aplicável
<b>9.4</b>	<b>recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; no art. 250, inciso III, do RITCU; e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a conveniência e a oportunidade de:</b>	
9.4.1	<i>estender a medida prevista no subitem 9.1.1. para as demais secretarias do Ministério do Desenvolvimento Regional;</i>	Não mais aplicável
9.4.2	<i>firmar aditivos aos termos de compromisso ora vigentes que sejam regidos pela Portaria Interministerial 130/2013, com prioridade àqueles cujos objetos envolvam empreendimentos de maior complexidade, materialidade e prazos de conclusão, para, com base em regime de transição definido entre as partes, estabelecer as cláusulas consideradas necessárias para o adequado acompanhamento e controle desses instrumentos, com aplicação subsidiária, caso se entenda necessário e no que couber, de outros normativos;</i>	Em implementação
9.4.3	<i>utilizar a sistemática de controle de outras normas atualmente vigentes aos novos termos de compromisso que vierem a ser celebrados com base na Lei 11.758/2007, enquanto não sobrevier alteração da atual Portaria Interministerial 130/2013;</i>	Não mais aplicável

Fonte: Elaboração própria

277. O TCU, por meio do Acórdão 1.969/2024-TCU-Plenário, considerou cumprida a determinação do item 9.1.1 do Acórdão 901/2021-TCU-Plenário e implementada a recomendação do item 9.3, assim como não mais aplicável as recomendações dos itens 9.4.1, 9.4.2 e 9.4.3, tendo determinado a continuidade do monitoramento das determinações contidas nos itens 9.1.2, 9.1.3 e 9.4.2 do mencionado acórdão.

278. O impacto positivo dessa ação de controle decorre sobretudo do aprimoramento e da adequação das normas e dos procedimentos de acompanhamento dos Termos de Compromisso firmados com base na Lei 11.578/2007 pelo MIDR, permitindo um controle mais eficiente sobre os repasses ainda vigentes relativos ao antigo PAC, bem como sobre os termos de compromisso do Novo PAC, além da melhoria do acompanhamento e supervisão dos termos de compromisso decorrentes da citada norma legal.

### **XXXII. Centro Tecnológico Nuclear e Ambiental (Centena)**

Processo: TC 021.477/2023-0 (Acompanhamento)

Relator: Ministro Augusto Nardes

Deliberação: Acórdãos 898/2024-TCU-Plenário e 1939/2024-TCU-Plenário

279. O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou Acompanhamento sobre a implantação do Centro Tecnológico Nuclear e Ambiental (Centena), anteriormente denominado Repositório Nacional de Rejeitos Radioativos de Baixo e Médio Níveis de Radiação (RBMN). O **objetivo** foi avaliar o grau de cumprimento do cronograma e os resultados alcançados pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) quanto ao projeto, construção, licenciamento (nuclear e ambiental) e entrada em operação do Centena.

280. Trata-se de um projeto estruturante que será destinado a 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.

281. Com um **custo global** de R\$ 130 milhões, a implantação do Centena é fundamental para o cumprimento do acordo internacional firmado pelo Brasil para o gerenciamento seguro dos rejeitos radioativos, internalizado pelo Decreto 5.935/2006, a fim de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, direito estabelecido pelo art. 255 da Constituição.

282. As **questões de auditoria** abrangeram: (i) a eficácia das ações adotadas pela Cnen para mitigar os principais riscos associados à implantação do Centena; (ii) a capacidade dos depósitos intermediários da Cnen e dos depósitos iniciais da Eletronuclear em atender ao volume de rejeito radioativo de baixo e médio nível produzido até a implantação do Centena em 2028; (iii) a eficácia do acompanhamento e das ações realizadas em termos de governança para mitigar os principais riscos identificados à execução do cronograma; (iv) se o licenciamento ambiental e o licenciamento nuclear do empreendimento estão compatíveis com o cronograma do projeto.

283. A partir das análises realizadas, foram constatados **quatro achados**. Inicialmente, constatou-se a insuficiência das ações adotadas pela Cnen para a entrada em operação do Centena até 2028, em razão da inação em fases críticas do projeto, como a etapa de seleção do local do empreendimento, e de práticas incompatíveis com a boa gestão, identificadas pelo orçamento desatualizado e pela inexistência de um cronograma adequado para a gestão de um projeto deste porte.

284. Verificou-se, ainda, a insuficiência das ações adotadas a nível de governança em relação a supervisão e ao monitoramento do projeto, uma vez que a implantação do Centena não tem sido acompanhada pelo Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI), pasta a qual a Cnen é vinculada.

285. *Quanto aos depósitos iniciais de rejeitos radioativos administrados pela Eletronuclear, verificou-se que sua operação tornar-se-á crítica a partir de 2028, quando está previsto o esgotamento da capacidade de armazenamento do Centro de Gerenciamento de Resíduos (CGR) para Angra 1.*

286. *Para os depósitos intermediários, todos operados pela Cnen, identificou-se sua precarização, uma vez que apenas um dos cinco depósitos existentes possui licenciamento nuclear completo. Além disso, também apresentam elevada taxa de ocupação.*

287. *Tais fatos demonstram a urgência na implantação do Centena. Diante disso, mediante o Acórdão 898/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, retificado pelo Acórdão 1939/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, o Tribunal expediu uma série de determinações e recomendações aos órgãos e entidades envolvidos, com o intuito de reverter esse cenário, que passa inclusive por insuficiência de dotação orçamentária e de um acompanhamento rigoroso para o projeto, as quais se destacam:*

*Determinar à Cnen que: (i) atualize o orçamento e o cronograma físico financeiro do empreendimento; (ii) após a decisão em relação ao terreno onde o Centena será construído, execute, no prazo de 180 dias, a caracterização do local para o sítio preferencial; (iii) adote as medidas necessárias ao licenciamento dos depósitos da Cnen que operam sem licenças; e (iv) adote as medidas necessárias ao licenciamento dos seus depósitos que operam sem licença.*

*Determinar ao MCTI que elabore, a cada 180 dias, relatório periódico de suas atividades de acompanhamento e supervisão do projeto Centena e encaminhe ao TCU juntamente com os documentos comprobatórios das ações adotadas.*

*Determinar ao MCTI, como Ministério responsável pela política nuclear brasileira, que encaminhe ao Tribunal, em noventa dias, a decisão adotada sobre o processo de escolha do terreno a ser implantado o Centena, acompanhada do acordo celebrado com o Exército Brasileiro sobre a utilização do terreno da União ou da declaração de utilidade pública, se escolhido terreno privado.*

*Determinar à Eletronuclear que dê celeridade à avaliação sobre alternativa para expansão da sua capacidade de armazenamento de rejeitos e informe ao TCU a solução adotada.*

*Recomendar ao MCTI que inste o Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (CDPNB) a realizar estudo sobre a possibilidade de o empreendimento ser viabilizado pela soma da composição do orçamento previsto na LOA 2024 e no PPA 2024-2027 com a antecipação de receitas da Eletronuclear.*

*Recomendar ao MCTI, em articulação com Casa Civil, que adote para o Centena procedimentos semelhantes aos adotados no acompanhamento do RMB, no contexto do PAC.*

*Recomendar à Cnen que adote critérios de qualificação adequados para a contratação das empresas para a gestão do projeto Centena.*

*Recomendar à Cnen que, em conjunto com o MCTI, inicie a interação com o Ibama, visando antever possíveis lacunas e demandas na implantação do plano de comunicação do empreendimento e no processo de licenciamento ambiental do Centena.*

### **XXXIII. Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN)**

*Processo:* TC 020.858/2023-0 (Acompanhamento)

*Relator:* Ministro Aroldo Cedraz

*Deliberação:* Acórdão 240/2024-TCU-Plenário (1ª etapa); 2ª etapa pendente de apreciação

288. *O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou a 1ª etapa do Acompanhamento sobre as ações adotadas para a estruturação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), nos termos da Lei 14.222/2021 e Decreto 11.142/2022, além das demais normas de incidência sobre a Política Nuclear Brasileira*

289. *Nesta etapa, o objetivo foi avaliar as causas e os impactos da demora na indicação do Diretor-Presidente da ANSN, ato administrativo essencial para a estruturação da autarquia, conforme previsto na Lei 14.222/2021, art. 41, II c/c Decreto 11.142/2022, art. 5º.*

290. *Apesar da publicação da Lei 14.222/2021, já se passaram mais de dois anos sem que a ANSN tenha iniciado suas atividades, o que acarreta riscos em ações regulatórias e fiscalizatórias das atividades nucleares e radiativas no território brasileiro. Ademais, essa demora implica também potenciais danos à imagem internacional do Brasil, uma vez que o País se encontra em desacordo com a Convenção de Segurança Nuclear de 1994, ratificada pelo Decreto 2.648/1998, que prevê a obrigatoriedade das Partes Contratantes em estruturar um órgão regulatório independente para governar a segurança das instalações nucleares.*

291. *Constatou-se que a Lei 14.222/2021 ainda não está em plena vigência, posto que o Decreto 11.142/2022, que aprovou a estrutura regimental da ANSN, vinculou a entrada em vigor, tanto do Decreto como da Lei, à nomeação do Diretor-Presidente, o que ainda não foi levado a efeito.*

292. *Com isso, a despeito de já terem transcorridos mais de dois anos da criação da ANSN, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) segue acumulando as ações de fomento e regulação das atividades nucleares, o que afronta diretamente as disposições da Convenção de Segurança Nuclear de 1994, que prevê a independência da estrutura regulatória em relação a outros órgãos ou entidades governamentais que executem atividades nucleares ou radiativas.*

293. *Percebeu-se que há um incremento na quantidade de ações a cargo do órgão regulador e fiscalizador, dada a expansão natural do setor, e que as atividades regulatórias hoje estão a cargo da Diretoria de Radioproteção e Segurança Nuclear (DRS), que integra a estrutura da Cnen e, conseqüentemente, não possui a independência prevista na Convenção.*

294. *Ademais, em razão de a Lei 14.222/2021 não estar em plena vigência, deixam de ser utilizados todos os novos instrumentos legais previstos para a atuação da Autoridade, uma vez que a fiscalização levada a efeito pela Cnen, por meio da DRS, limita-se a suspender ou cassar as autorizações para execução de atividades nucleares ou radiativas. Tal fato pode colocar em risco a segurança nuclear no país e diminuir a expectativa de controle sobre as instalações fiscalizadas.*

295. *Por fim, concluiu-se que a demora brasileira em estruturar seu órgão regulatório coloca o Brasil sob o escrutínio internacional, com a possibilidade de danos à imagem do País perante seus pares nos fóruns internacionais, pelo descumprimento da Convenção.*

296. *Por meio do Acórdão 240/2024-TCU-Plenário, o Tribunal recomendou à Casa Civil da Presidência da República que desse celeridade ao trâmite administrativo de indicação ao cargo de Diretor-Presidente da ANSN. Além disso, cientificou diversos órgãos e entidades sobre os riscos associados à não implementação da ANSN.*

297. *Na 2ª etapa, em apreciação pelo relator, foram avaliados os possíveis impactos advindos da cisão da estrutura da Cnen para a formação da ANSN e foi monitorado o grau de atendimento da referida recomendação.*

298. *Verificou-se que a criação da ANSN parte de um cenário em que a Cnen já se encontra bastante fragilizada, tanto em razão da diminuição de recursos orçamentários desde 2017, como da redução do quadro de servidores, em face de aposentadorias e falta de realização de novos concursos.*

299. *Assim, a AudElétrica propôs a expedição de recomendação ao Ministério de Minas e Energia (MME), ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e à Cnen para que atualizem os estudos feitos em 2022 e formulem plano de ação indicando as providências necessárias para garantir o bom funcionamento das duas entidades.*

300. *Já em relação à recomendação, diante da falta de ações concretas e dos riscos associados ao não cumprimento da Lei 14.222/2021, a AudElétrica propôs a expedição de determinação ao MME*

e à Casa Civil da Presidência da República para que ultimem as providências para a nomeação da Diretoria Colegiada da ANSN, com o encaminhamento dos nomes indicados à apreciação do Senado Federal, para que a Lei 14.222/2021 passe a ter plena vigência e seja dado início de fato à estruturação da ANSN.

#### **XXXIV. Extensão de Vida Útil de Angra 1 e Fundo de Descomissionamento**

Processo: TC 002.077/2024-8 (Auditoria)

Relator: Ministro Antônio Anastasia

Deliberação: Pendente de apreciação

301. A vida útil da Usina Nuclear Angra 1 se encerra no dia 23/12/2024, motivo pelo qual a Eletronuclear vem implementando melhorias na usina com vistas a prolongar a vida útil por mais vinte anos. A hipótese de o Brasil vir a ter sua primeira usina nuclear sem poder operar atrai a atenção sobre como está sendo gerida a reserva financeira criada com a finalidade de propiciar o descomissionamento seguro de instalações nucleares (FDES).

302. A auditoria constatou risco iminente de o programa de extensão de vida útil da usina de Angra 1 (Programa LTO Angra 1) não alcançar seus objetivos em razão da baixa disponibilidade de recursos financeiros destinados ao projeto. O problema 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 técnico.

303. Identificou-se, ainda, oportunidade de aperfeiçoar normativos da Cnen, aplicáveis em casos futuros, que aproveite o conhecimento e experiência adquiridos no processo de extensão de vida útil de Angra 1, especialmente quanto ao estabelecimento de marcos temporais para renovação de licença de operação estendida de usinas nucleares e na compatibilização de requisitos técnicos com a tempestividade na emissão das licenças, elemento que pode conciliar previsibilidade ao operador e segurança nuclear.

304. Observou-se, também, que apesar de haver direcionamento legal e regulatório que vincula o uso dos recursos do FDES para atividades de descomissionamento e que sinaliza para uma gestão conservadora do Fundo, identificou-se que há lacunas relacionadas à possibilidade de saque desse fundo e ao tratamento contábil, tributário e regulatório a ser dispensado aos recursos da receita fixa destinados ao FDES.

305. Por fim, constatou-se a oportunidade de aperfeiçoar normativo que estabeleça marcos temporais para os processos sob avaliação da Cnen relativos ao Plano Preliminar de Descomissionamento, notadamente quanto aos exames de custos, que influenciam diretamente na parcela da tarifa de energia destinada ao FDES.

#### **XXXV. Refinaria Abreu e Lima (RNEST)**

Processo: TC 033.801/2023-1 (Acompanhamento)

Relator: Ministro Jhonatan de Jesus

Deliberação: Pendente de apreciação

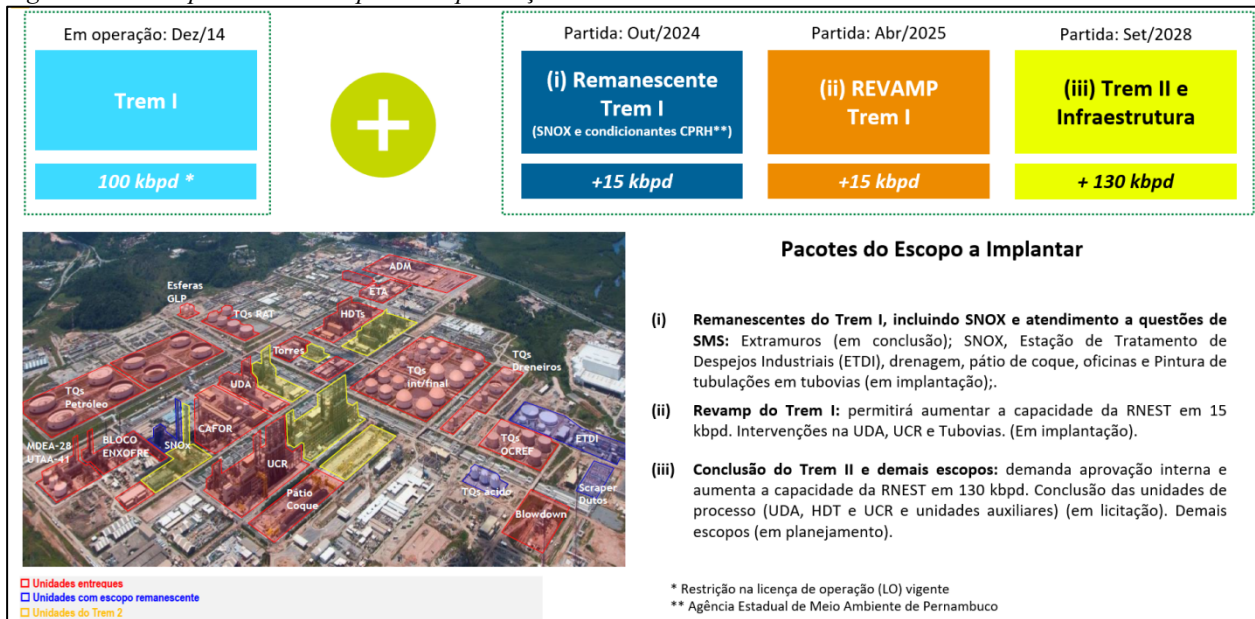
306. O TCU realizou a primeira etapa do Relatório de Acompanhamento (RAcom) do projeto de conclusão e revitalização das unidades de refino da Refinaria Abreu e Lima, também conhecida por Refinaria do Nordeste (RNEST), com o **objetivo** de avaliar a governança do processo decisório que aprovou a retomada dos investimentos na RNEST e a conformidade do processo de planejamento da contratação, de seleção dos vencedores e de execução dos contratos, de acordo com os objetivos estratégicos da estatal e com os dispositivos da Lei 13.303/2016 e dos normativos internos da Petrobras.

307. O trabalho foi motivado tanto pela relevância e materialidade do projeto RNEST, de notável importância socioeconômica para o Brasil, como pelo seu histórico de irregularidades identificados

por diversos trabalhos anteriores do TCU. A história progressiva do projeto também motivou a escolha pelo acompanhamento como instrumento da fiscalização, uma vez que se trata de modalidade de controle *pari passu* que permite, caso necessário, a atuação tempestiva do TCU para garantia da regular execução do projeto.

308. O projeto de retomada da RNEST conta com investimento de Capex aprovado de aproximadamente US\$ 1,9 bilhão (R\$ 10,9 bilhões, utilizando câmbio de 29/8/2024) e engloba três escopos distintos, a saber: (i) remanescentes do Trem 1, incluindo unidade de abatimento de emissões atmosféricas (SNOx) e atendimento a questões de SMS; (ii) revamp do Trem 1: permitirá aumentar a capacidade da RNEST em 15 kbpd; e (iii) conclusão do 2º Trem já com escopo do revamp para Trem 2, o que aumenta a capacidade da RNEST em 130 kbpd.

Figura 10 – Escopo Atual e Escopo em Implantação da RNEST



Fonte: Apresentação realizada pela Petrobras em 26/6/2024

309. Em relação à **governança do processo decisório**, a Petrobras não previu procedimentos específicos para aprovação de projetos com parte do escopo em operação e parte postergada, como é o caso da RNEST. Diante desse cenário incomum, a Companhia decidiu por submeter o projeto a um processo equivalente a uma reavaliação, o que exigiu uma reanálise técnica e econômica da conclusão da refinaria. A aprovação da retomada do projeto RNEST incluiu medidas positivas determinadas pelo Conselho de Administração (CA), tais como: a atualização das análises econômicas do Trem 2 após a obtenção dos preços firmes da licitação com posterior ciência ao CA dos resultados para aprovação; e a determinação do acompanhamento semestral do projeto pelo Comitê de Investimentos (COINV) da Petrobras.

310. Em relação às **licitações do escopo do projeto**, foram identificados riscos nas licitações, especialmente na do Trem 2, em que se constatou ausência de competitividade efetiva no processo licitatório, apesar do parcelamento do objeto em lotes, e cujas propostas foram significativamente maiores que o Orçamento Referencial da Petrobras (ORP), inviabilizando a contratação bem como colocando em risco a viabilidade econômica do projeto.

311. Durante o período da fiscalização, o processo licitatório ainda não havia sido declarado como fracassado e, na tentativa de salvar as melhores ofertas do atual certame, a Petrobras tinha envidado esforços para pleitear descontos com as empresas mais bem colocadas. Ao mesmo tempo, a estatal procedeu revisões em seus orçamentos referenciais mesmo após a abertura das propostas e em magnitude que já chega a até 28% em alguns casos, o que pode se materializar como irregularidade se

tais ORP forem de fato usados como critério de aceitação de propostas. Tal situação ensejou Representação proposta pela equipe da fiscalização e foi apartada em processo específico.

312. No processo de **levantamento de quantitativos e estimativa de custos para a conclusão do remanescente do Trem 2**, foram identificadas fragilidades, com aspectos de subjetividade e de falta de clareza em relação às fontes de informação utilizadas, em especial do sistema SCIP e do uso do Relatório da Comissão B. Há subjetividades e risco de autorreferência em relação às fontes de informação utilizadas (composição utilizando base própria), materializados no uso em excesso da “experiência” da Petrobras em projetos anteriores em índices de produtividade definidos há mais de 30 anos, em detrimento da adoção de referências mais amplas no segmento de refino e na adoção de índices mais atuais.

313. A **execução dos contratos** do projeto de retomada da RNEST já está em curso, com exceção do escopo de conclusão do Trem 2. A conclusão do escopo do SNOx da RNEST está prevista para outubro de 2024 e a do revamp do Trem 1 para abril de 2025, enquanto a conclusão do Trem 2 segue com previsão para setembro de 2028. Na fase de execução contratual, o risco potencial identificado pela equipe é a utilização das chamadas ferramentas contratuais excepcionais (a Equipe de Tratamento de Falhas, a Planilha de Preços Unitários e os aditivos On Demand), instrumentos que guardam o risco potencial de aumentar muito o valor dos contratos desse projeto e ameaçar a sua rentabilidade e cujo uso deve ser acompanhado.

314. Todos os pontos foram discutidos com a equipe de projeto da Petrobras e serão tratadas nas etapas previstas de continuidade do acompanhamento. Em termos de encaminhamentos, a AudPetróleo propôs dar ciência ao relator do estágio do acompanhamento e retornar os autos à unidade técnica para o prosseguimento do acompanhamento.

315. Os principais benefícios esperados com a fiscalização são: (i) a garantia da regularidade e economicidade dos atos e contratos administrativos; (ii) a prevenção tempestiva e correção de irregularidades; (iii) contribuição para a robustez dos processos e efetividade da estrutura de governança, gestão de riscos e de controles internos da Petrobras, além do aumento da transparência e melhoria dos processos de trabalho da Petrobras; (iv) aperfeiçoamento em metodologias de estimativa de custos; (v) aumento da expectativa de controle por parte dos gestores da área de Refino e de Engenharia da Petrobras; e (vi) fornecimento de subsídios para atuação de outros órgãos ou autoridades, tais como o Congresso Nacional, na discussão e aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

#### **XXXVI. Ações da ANM quanto à Política Nacional de Segurança de Barragens**

Processo: TC 028.688/2022-8 (Acompanhamento)

Relator: Ministro Jorge Oliveira

Deliberação: Acórdão 685/2024-TCU-Plenário

316. A auditoria, terceira etapa do acompanhamento instaurado logo após a tragédia ocorrida em Brumadinho/MG, visou avaliar as providências adotadas pela ANM para apurar as causas e as responsabilidades pelo acidente, mitigar os danos e prevenir a ocorrência de novos incidentes graves em barragens de rejeitos. Nessa fase, **o trabalho focou** na execução de planos e ações por entidades públicas e privadas, voltadas às populações locais diretamente afetadas por essas estruturas, a fim de mitigar danos à vida em caso de novas emergências.

317. A fiscalização foi executada em **parceria com o TCE-PA e TCE/MG**, integrando o Plano Anual de Trabalho para 2023 da Rede Integrar, buscando ampliar a eficiência e abrangência dos trabalhos. **Foram examinados:** (i) se os Planos de Ação Emergencial das barragens de mineração (PAEBM) estão sendo elaborados com a participação da sociedade civil e dos entes do sistema de defesa civil; (ii) se as populações envolvidas estão participando adequadamente e absorvendo os

conhecimentos dos treinamentos de segurança; e (iii) se as defesas civis municipais estão adequadamente estruturadas para o enfrentamento de emergências com barragens de mineração.

318. Não foram identificadas lacunas no arcabouço legal e regulatório, aprimorado após acidentes em Mariana e Brumadinho/MG. Porém, a execução da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) e seu alcance junto à população afetada revelam fragilidades na transparência, na participação efetiva das populações e na estrutura operacional da defesa civil.

319. Devido à falta de recursos e articulação política, as condições estruturais e operacionais das defesas civis municipais são deficientes, podendo dificultar a adequada resposta no caso de acidentes nas barragens de mineração. A percepção dos próprios órgãos do sistema de defesa civil, especialmente dos municipais, é de que não estão suficientemente preparados, nem possuem condições estruturais e operacionais para uma resposta adequada em caso de incidentes/acidentes com barragens de mineração.

320. Ainda, as comunidades impactadas por barragens de mineração não estão efetivamente envolvidas na criação e execução do Plano de Ação de Emergência, diminuindo a capacidade de mitigar danos em caso de novos acidentes, devido à falta de conhecimento da relevância do tema; de recursos das defesas civis; e de interação entre esses órgãos e os empreendedores, responsáveis pela elaboração dos Planos de Emergência.

321. Identificou-se ainda indícios de que as Declarações de Conformidade e Operacionalidade (DCO) podem não refletir a realidade dos PAEBM, encobrendo falhas significativas. Somente a DCO é apresentada anualmente à ANM, ficando o Relatório de Conformidade e Operacionalidade (RCO), onde constam descritas as falhas detectadas, guardada com o empreendedor até eventual requisição formal da ANM.

322. Por fim, identificou-se baixa transparência na divulgação de informações essenciais à segurança das populações afetadas, comprometendo o controle social dessas informações.

323. O Acórdão 685/2024-TCU-Plenário, sob relatoria do Ministro Jorge Oliveira, visou abordar as impropriedades detectadas, determinando que a Agência Nacional de Mineração, em colaboração com a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, desenvolva um plano de ação para disponibilizar os Planos de Ação de Emergência de Barragens de Mineração em meio digital no Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens o mais rápido possível.

324. Recomendações foram feitas à ANM para considerar a obrigatoriedade da publicação dos Relatórios de Conformidade e Operacionalidade dos Planos de Ação de Emergência de Barragens de Mineração, ou de suas conclusões mais importantes, facilitando o acesso público em respeito ao princípio da publicidade, e para padronizar os procedimentos de avaliação da conformidade e operacionalidade desses planos, a elaboração do relatório correspondente e a emissão da Declaração de Conformidade e Operacionalidade.

325. Também foram notificadas à ANM achados da fiscalização, a fim de que sejam adotadas providências para sanear as falhas e evitar sua repetição: a falta de participação efetiva dos órgãos de proteção e defesa civil e dos representantes das comunidades das áreas potencialmente afetadas por acidentes com barragens de mineração na criação e implementação dos Planos de Ação de Emergência, especialmente em relação às medidas de segurança e procedimentos de evacuação em emergências; e o ateste, pelas equipes externas contratadas pelos empreendedores, da conformidade e operacionalidade de Planos de Ação de Emergência, por meio da emissão da Declaração de Conformidade e Operacionalidade, apesar da identificação de inconformidades e falhas na operacionalidade de instrumentos de segurança, com estabelecimento de prazo para correção sem amparo legal.

326. Por último, cópias da deliberação foram enviadas à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados; à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; e à Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República, na função de Secretaria-Executiva do Comitê Interministerial de Segurança de Barragens, como suporte às ações de suas competências.

327. Para que as ações de emergência em barragens sejam eficazes, é crucial a organização e participação ativa das defesas civis municipais. Foi observado que estas entidades enfrentam desafios estruturais e operacionais, limitando sua capacidade de reagir apropriadamente a acidentes em barragens de mineração. **A eficiência desses órgãos, incluindo sua estruturação e operação, depende diretamente de investimentos orçamentários adequados e suficientes.** Isso não apenas fortalece a resposta a possíveis rupturas de barragens, mas também melhora a gestão de riscos e a capacidade de prevenção, mitigação, preparação e resposta a diversos tipos de desastres.

**XXXVII. Gestão de Riscos e de Desastres**

328. Nos últimos anos, tem-se observado um aumento expressivo na frequência e intensidade dos desastres, com impacto significativo na vida humana e nos ecossistemas, como: perda de vidas, danos a propriedade e infraestrutura, deslocamento de pessoas e perturbação de comunidades e economias.

329. De forma a evitar desastres ou minimizar os impactos para a população e a restabelecer a normalidade social, a Defesa Civil atua por meio de um conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais, reabilitadoras e reconstrutivas, conforme detalhado na Figura 11.

Figura 11 – Gestão de Riscos e de Desastres

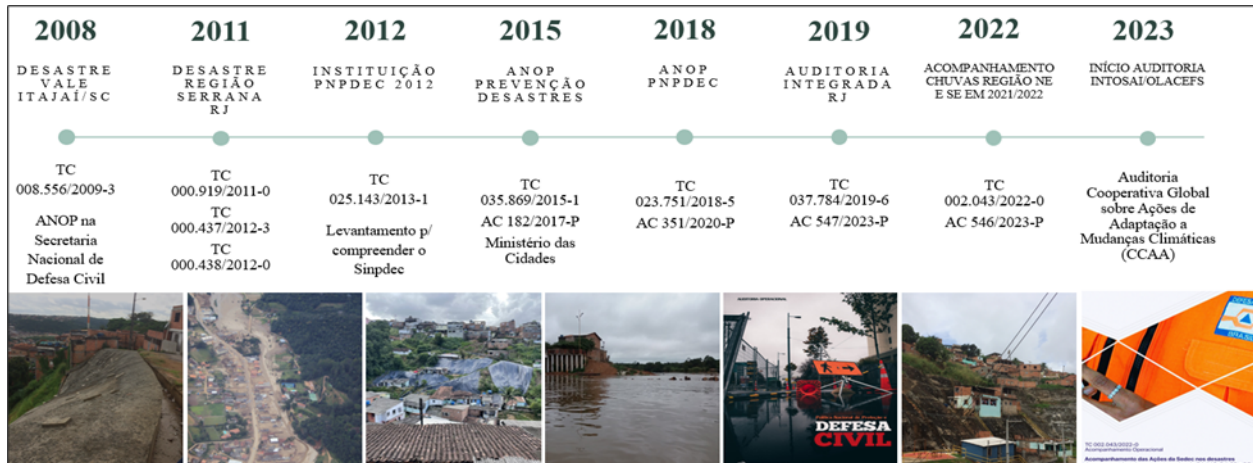


Fonte: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/sinpdec/como-se-organiza>

**XXXVIII. O TCU e a gestão de riscos e de desastres**

330. A atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) no tema tornou-se mais decisiva a partir de 2009, após os desastres que atingiram Santa Catarina em novembro de 2008. Desde então, observa-se o crescimento das ações de controle externo no âmbito da temática, conforme indica a linha do tempo abaixo:

Figura 12 – Linha do tempo da atuação do TCU no tema Gestão de Riscos e de Desastres



Fonte: Processos TCU

331. Dentre os trabalhos relacionados, destaca-se a auditoria operacional referente ao TC 023.751/2018-5, que identificou fragilidades relacionadas à regulamentação da Política Nacional de Defesa Civil (PNPDEC). Essa política dependia de normativos infralegais para ser plenamente efetivada, além de apresentar ausência de critérios técnicos para a priorização das ações preventivas e deficiências na estruturação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec).

332. Por meio do Acórdão 351/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, foram expedidas determinações e recomendações aos órgãos do Poder Executivo, incluindo a Casa Civil da Presidência da República, com o objetivo de adotar medidas que contribuíssem para a efetividade da referida política pública. Essas medidas incluíam a expedição de decretos regulamentares e a definição de critérios objetivos para o financiamento das obras de prevenção a desastres.

333. O cumprimento dessas deliberações está em monitoramento no âmbito do TC 011.586/2021-4, com itens relevantes para a institucionalização da PNPDEC já implementados, como a regulamentação da Lei 12.608/2012 por meio do Decreto 10.593/2020, a instituição do cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de desastres pelo Decreto 10.692/20210, a contratação de empresa para a elaboração do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDC), cuja conclusão está prevista para nov/2024, bem como a intensificação da oferta de cursos de capacitação em proteção e defesa civil.

334. Também é importante mencionar o acompanhamento operacional referente ao TC 002.043/2022-0, que avaliou a tempestividade e eficácia das ações realizadas pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec) na preparação, resposta, restabelecimento e recuperação das áreas afetadas pelas chuvas ocorridas a partir de novembro de 2021 nos estados da Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco.

335. Dentre as constatações desse acompanhamento, destacam-se o alcance limitado do sistema estabelecido para a divulgação de alertas à população afetada pelas intensas chuvas nesses estados, as dificuldades enfrentadas pelos municípios de menor porte para obter o reconhecimento da situação de emergência e solicitar recursos federais para auxiliar suas populações e a demora no fornecimento de apoio financeiro federal para as ações de resposta e restabelecimento em alguns dos municípios analisados, o que prejudicou a adoção de medidas de socorro e a recuperação dos serviços essenciais.

336. Em decorrência desse trabalho, por meio do Acórdão 546/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, o TCU emitiu recomendações à Sedec/MIDR, órgão central do sistema de proteção e defesa civil. O cumprimento dessas recomendações está em monitoramento no âmbito do TC 007.876/2023-8, com itens já em processo de implantação, materializados pelo desenvolvimento do novo Sistema S2iD 4.0, onde são consolidadas e geridas as informações sobre desastres, e pela

viabilização de alertas por meio do cell broadcast servisse, sistemática que permitirá um ganho significativo em agilidade e alcance da comunicação.

337. No mais recente ciclo de fiscalizações neste tema, merece destaque a auditoria referente ao TC 006.390/2024-2, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, que objetiva verificar a integração da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), bem como conhecer e avaliar a eficácia das medidas de adaptação às mudanças climáticas para reduzir o risco de desastres adotadas no âmbito da PNPDEC. Ademais, o trabalho visa contribuir para o cumprimento de compromissos climáticos internacionais relacionados à redução de risco de desastres (Marco de Sendai, Acordo de Paris e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS).

338. Trata-se de trabalho cooperativo global promovido pela Iniciativa para o Desenvolvimento da Intosai (IDI) e pelo Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental (WGEA/Intosai) com a participação de Instituições Superiores de Controle (ISC) de diversos países, buscando oferecer uma resposta global sobre as ações de adaptação à crise climática. O trabalho encontra-se em andamento e possui previsão de conclusão ainda em 2024.

339. Dentre os benefícios esperados, vislumbra-se fomentar a integração da PNPDEC com a PNMC e possibilitar que seus resultados se reforcem mutuamente; melhorar a governança das ações preventivas e preparativas no âmbito da PNPDEC, principalmente no tange a coordenação das ações; proporcionar a priorização de ações de defesa civil voltadas para grupos mais vulneráveis (idosos, crianças, mulheres, pessoas com deficiência e negros); contribuir para que as medidas adotadas no âmbito da PNPDEC sejam suficientes para mitigar os impactos dos eventos extremos e reduzir os danos materiais e humanos; e induzir que seja realizado monitoramento do cumprimento dos objetivos do Marco de Sendai pelo Brasil.

340. Além dessa auditoria, **em 2024 foram iniciados dois novos trabalhos estruturantes na temática**. O primeiro trata-se de auditoria operacional em prevenção a desastres (TC 008.979/2024-3), da relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, que objetiva avaliar a governança das ações de prevenção a desastres no âmbito da PNPDEC, com foco na institucionalização, coordenação, capacidade organizacional e disponibilidade de recursos, bem como avaliar, de forma amostral, as obras de prevenção, com foco na priorização, recursos alocados, acompanhamento da execução e benefícios à população. No âmbito do trabalho, inclusive, está previsto recorte para tratar das ações de prevenção realizadas no estado do Rio Grande do Sul. O trabalho encontra-se em fase de planejamento.

341. A segunda fiscalização integra o Programa Recupera Rio Grande do Sul, instituído pelo TCU com o objetivo de facilitar a transparência dos processos, reduzir a formalidade, flexibilizar a burocracia e oferecer segurança aos gestores públicos na tomada de decisões relacionadas às iniciativas governamentais adotadas em face do desastre que atingiu o Rio Grande do Sul em maio de 2024. O referido programa foi objeto de comunicado exarado pelo Presidente deste Tribunal na sessão do Plenário de 8/5/2024, oportunidade em que foi noticiada a autuação de processos de controle externo relacionados ao mencionado evento adverso.

342. Entre esses processos, merece destaque o acompanhamento das medidas e recursos aplicados para atividades de defesa civil no estado do Rio Grande do Sul em decorrência dos eventos climáticos extremos ocorridos em 2024 (TC 008.848/2024-6), da relatoria do Min. Augusto Nardes, que objetiva avaliar a articulação entre os órgãos e as entidades para a execução das ações de gerenciamento do desastre no Rio Grande do Sul, bem como a sistemática adotada pelo Governo Federal para apoio financeiro aos entes afetados nas ações de socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução, e se os recursos alocados nessas ações converteram-se em benefício à população local. O trabalho encontra-se em fase de planejamento.

**XXXIX. A Gestão de risco de desastres no Fiscobras**

343. Além das ações de controle externo classificadas como operacionais, o TCU realiza trabalhos para avaliar a conformidade das ações no âmbito da PNPDEC, especialmente aquelas relacionadas à infraestrutura para a prevenção de desastres. No Fiscobras 2024, foram realizadas duas fiscalizações no âmbito desta temática.

344. A primeira relacionada às obras de contenção de encostas em setores de risco alto e muito alto no município do Rio de Janeiro/RJ (TC 000.591/2024-6), da relatoria no Min. Benjamin Zymler. Em decorrência do trabalho, foram dadas ciências para entidades e órgãos jurisdicionados em virtude de atrasos na execução de algumas etapas do empreendimento, impropriedades no modelo licitatório adotado e divulgação de informações desatualizadas acerca do objeto (Acórdão 1.643/2024-TCU-Plenário).

345. A segunda teve por objeto a implantação do muro de contenção de erosão fluvial na orla no município de Parintins/AM (TC 007.692/2024-2), da relatoria do Min. Jhonatan de Jesus. Após a aplicação dos procedimentos de auditoria, identificaram-se inconsistências no projeto básico e no edital do certame, o que ensejou a concessão de medida cautelar com vistas a evitar a aplicação de recursos federais até que esclarecidas as irregularidades apontadas, a qual foi referendada pelo Acórdão 1.881/2024-TCU-Plenário.

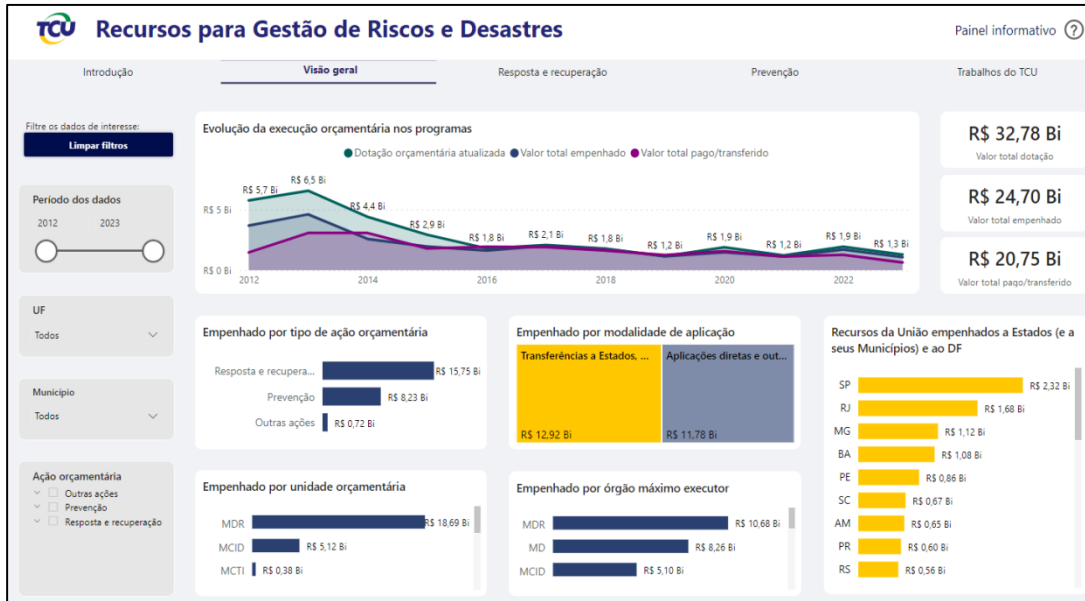
**XL. Painel de Informações: Recursos para Gestão de Riscos e de Desastres**

346. Com o objetivo de fornecer à sociedade informações confiáveis e atualizadas sobre o financiamento federal das ações de proteção e defesa civil, o TCU desenvolveu, em 2022, um painel eletrônico denominado “Recursos para Gestão de Riscos e de Desastres”. Esta ferramenta tem como finalidade apresentar, de forma detalhada, a distribuição dos recursos dos programas de gestão de riscos e de desastres ao longo do tempo, destacando os valores direcionados para ações de resposta e recuperação, além de individualizar os investimentos em prevenção.

347. Uma das melhorias implementadas este ano no painel é a possibilidade de acompanhar, de forma separada, os recursos federais direcionados para atividades de defesa civil em função dos eventos climáticos extremos ocorridos no Rio Grande do Sul em 2024.

348. O aplicativo ainda oferece informações sobre os principais trabalhos realizados pelo TCU na área, permitindo o acesso às fichas sínteses com um resumo das constatações e deliberações adotadas pelos órgãos colegiados do Tribunal. O painel é de acesso público e pode ser acessado a partir da página do TCU na internet, mais especificamente na seção de Contas e Fiscalização, nos Painéis de Informação, na área de Recursos para Gestão de Riscos e de Desastres (<https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/controle-e-fiscalizacao/paineis-de-informacoes/>).

Figura 13 – Painel de Informações: Recursos para Gestão de Riscos e de Desastres



Fonte: Portal TCU – Painel recursos para gestão de riscos e desastres

**XLI. CONCLUSÃO**

349. Em 2024, o plano anual de fiscalizações de obras públicas do Tribunal de Contas da União (Fiscobras) contemplou, além das tradicionais fiscalizações de regularidade de obras públicas em cumprimento à determinação da LDO: i) visão geral das obras públicas na LOA 2024 e PLOA 2025; ii) panorama de execução do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC); e iii) informações acerca de processos e temáticas relevantes na área de infraestrutura.

350. Inicialmente, o capítulo II apresentou uma visão sobre as dotações orçamentárias relacionadas a obras e serviços de engenharia na LOA 2024 e PLOA 2025. Constatou-se que o PLOA 2025 prevê investimentos na ordem de R\$ 180 bilhões em obras públicas, um aumento aproximado de 3% em relação à LOA 2024. Desse total, cerca de 24% estão alocados no orçamento Fiscal e da Seguridade Social, e cerca de 76% no orçamento de Investimento das Estatais.

351. Não obstante esse aumento, os investimentos públicos em infraestrutura, quando considerados apenas o orçamento Fiscal e de Seguridade Social, representam apenas 0,32% da projeção do PIB para 2025. Como o PLOA 2025 ainda não apresenta os dados referentes ao direcionamento das emendas, o valor da projeção em relação ao PIB pode sofrer um pequeno aumento na aprovação do projeto.

352. Em seguida, o capítulo III tratou da consolidação das 23 obras fiscalizadas com o objetivo de subsidiar o encaminhamento ao Congresso Nacional, até cinquenta e cinco dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2025, da relação atualizada de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos nos quais forem identificados indícios de irregularidades graves, consoante o art. 145, inciso II, da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2024).

353. O capítulo IV, por sua vez, trouxe informações acerca da fiscalização realizada com o objetivo de apresentar um panorama circunstanciado do Novo PAC, além de verificar sua aderência às políticas, planos e programas governamentais, bem como ao cumprimento do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

354. Por fim, o capítulo V apresentou processos e temáticas relevantes, em cumprimento ao subitem 9.2 do Acórdão 505/2024 – TCU – Plenário, que autorizou a inclusão, no Relatório Consolidador do Fiscobras 2024, de seção específica com informações acerca de outros trabalhos estruturantes relacionados a obras públicas realizados no período de agosto de 2023 a setembro de 2024.

355. *Importa mencionar que, nos últimos anos, o Plenário do TCU tem orientado as unidades técnicas do Tribunal a adotar medidas para modernizar o Fiscobras, de forma a realizar ações de controle que, para além de informar o Congresso sobre as obras com irregularidades, possam contribuir com informações importantes aos parlamentares no processo de formulação de leis, na gestão e controle do planejamento orçamentário, na fiscalização e no acompanhamento das grandes políticas, planos e ações de infraestrutura nacionais.*

356. *Além disso, o TCU tem envidado esforços para realizar trabalhos sistêmicos, estruturantes e transversais, que buscam apresentar panoramas da infraestrutura nacional em diversos setores, aumentar a participação cidadã no controle social e induzir o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade.*

357. *Nesse sentido, destacamos a realização de alguns desses trabalhos sistêmicos, estruturantes e transversais sobre determinados temas.*

358. *No caso de obras paralisadas, como pôde ser visto no relatório, o Tribunal promoveu o acompanhamento de sistemas informatizados do governo (Obrasgov.br, antigo Cadastro Integrado de Projetos de Investimento - CIPI), que procura ampliar a transparência das informações sobre obras, mas também aprimorar a confiabilidade de bancos de dados governamentais e uniformizar critérios sobre a situação das obras.*

359. *A propósito, cabe mencionar que a implementação do CIPI, em 2021, decorreu de atuação direta e recorrente do TCU que, ainda nos idos de 2007, determinou a criação do cadastro geral de obras financiadas com recursos federais, por meio do Acórdão 1.188/2007-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo.*

360. *Além disso, foram realizados trabalhos para aprimorar técnicas de análise preditiva da situação das obras e a atualização do painel de obras paralisadas. Sobre este último ponto, merece destacar o aumento da transparência das informações sobre essas obras, a partir do lançamento do painel. Essa ferramenta, com dados públicos e amplo acesso aos cidadãos e à sociedade organizada, lançou luzes à problemática das obras paralisadas e contribuiu para que o tema ingressasse na agenda governamental, como se observa com o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica, Profissionalizante e Saúde.*

361. *Especificamente sobre essa iniciativa louvável do Governo Federal, o TCU está fazendo o acompanhamento do pacto de retomada de obras e serviços, especificamente na área de educação, tendo apreciado a primeira rodada do Acompanhamento (Acórdão 2.103/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus).*

362. *As próximas etapas do trabalho envolvem a articulação com outros Tribunais de Contas brasileiros, o que deve considerar aspectos de uniformidade de critérios, e possibilitará uma atuação na ponta, tendo em vista que os recursos são dispersos em todo o território nacional e não se caracterizam como de grande vulto. Além disso, há uma iniciativa de contar com a participação cidadã, mediante termo de cooperação firmado com uma organização social, e o desenvolvimento pelo TCU de um aplicativo para subsidiar a atuação do controle social sob essa vertente.*

363. *Outro ponto que merece destaque é o processo de desenvolvimento de indicadores de maturidade, prazo e valor dos empreendimentos de maior vulto. Nesta edição do Fiscobras, foram aprimorados os indicadores desenvolvidos na rodada anterior. Como descrito no relatório, foram aumentados os parâmetros de análise de maturidade e foi colhida a percepção de quase 300 colaboradores do Dnit nesse processo. Também foram promovidos aprimoramento nos indicadores de prazo e valor, os quais foram aplicados sobre uma amostra maior do que no ano anterior.*

364. *Debruçar-se sobre critérios de maturidade de empreendimentos possibilita conhecer melhor aspectos que podem ser relevantes para a boa execução de uma obra pública e aprimorar processos de*

*tomada de decisão na seleção e priorização de grandes projetos de infraestrutura. Trata-se, portanto, de atuar em uma perspectiva de aprimorar o planejamento da infraestrutura nacional*

365. *Sobre os indicadores de valor e prazo, eles têm o potencial de tornar mais claras as expectativas a respeito de um determinado empreendimento em termos de valor (se extrapolou o valor inicialmente previsto) e prazo (se o prazo de conclusão está dentro do esperado ou não), conferindo transparência ativa à sociedade.*

366. *Além disso, os indicadores poderão contribuir para os critérios de seleção de empreendimentos a serem fiscalizados no âmbito do ciclo orçamentário, nos termos das leis de diretrizes orçamentárias.*

367. *Deve-se mencionar, também, a parceria entre o TCU e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) na integração do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) com a Plataforma Transferegov. Concluída a primeira etapa do projeto em abril deste ano, os gestores já podem corrigir ou sugerir correções nos orçamentos de obras baseados nos apontamentos automáticos do SAO. E, a partir do grande volume de dados de orçamentos que serão carregados no sistema, no futuro o TCU poderá produzir estatísticas e aprimorar as ferramentas de análise automatizadas.*

368. *O Acórdão 2.207/2023-TCU-Plenário também orientou a realização de trabalhos relacionados à destinação de recursos para obras mediante emendas parlamentares. Por ora, os esforços foram direcionados à sistematização de dados, o que já possibilitou trazer algumas informações sobre volume de recursos por tipo de emenda e levantar algumas hipóteses sobre o nível de execução orçamentária.*

369. *Foi iniciada recentemente ação de controle específica para examinar aspectos da execução de emendas parlamentares no âmbito dos empreendimentos do Ministério das Cidades. Além disso, o desdobramento da ADPF 851, que tem tratado de aspectos acerca da transparência da destinação de emendas parlamentares objetos de transferências especiais, poderá ter repercussão em trabalhos futuros do Fiscobras.*

370. *Outra orientação contida no Acórdão 2.207/2023-TCU-Plenário foi a continuidade dos trabalhos de auditoria sobre as políticas e ações afetas à gestão de riscos e resposta a desastres naturais, com ações intensas e periódicas que auxiliem a administração pública a mitigar os efeitos desses eventos adversos cada vez mais constantes e intensos.*

371. *Nesse sentido, além de diversos trabalhos realizados na temática, o Tribunal desenvolveu, em 2022, um painel eletrônico denominado “Recursos para Gestão de Riscos e de Desastres”, com a finalidade de dar transparência na distribuição dos recursos dos programas de gestão de riscos e de desastres ao longo do tempo.*

372. *Uma das melhorias implementadas este ano no painel é a possibilidade de acompanhar, de forma separada, os recursos federais direcionados para atividades de defesa civil em função dos eventos climáticos extremos ocorridos no Rio Grande do Sul em 2024.*

373. *Registra-se, também, o Programa Recupera Rio Grande do Sul, instituído pelo TCU com o objetivo de facilitar a transparência dos processos, reduzir a formalidade, flexibilizar a burocracia e oferecer segurança aos gestores públicos na tomada de decisões relacionadas às iniciativas governamentais adotadas em face do desastre que atingiu o Rio Grande do Sul em maio de 2024.*

374. *Também estão em andamento duas auditorias de natureza operacional nessa temática. A primeira que avalia a compatibilidade da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) com a Política Nacional de Mudanças Climáticas. A segunda tem enfoque na prevenção a desastres que objetiva avaliar a governança das ações de prevenção a desastres no âmbito da PNPDEC e que contará com um recorte para tratar especificamente das ações de prevenção realizadas no estado do Rio Grande do Sul.*

375. Cabe ressaltar que nem toda atuação do TCU ocorre por meio de processos de controle externo, como é o caso dos itens V.3 (Análise Preditiva de Obras Paralisadas) e V.6 (Integração do Sistema de Análise de Orçamentos – SAO – com a Plataforma Transferegov).

376. Outro caso digno de registro foi a participação de técnicos do TCU ao identificar um risco de orçamento superestimado no Edital DNIT 244/2024 para serviços de manutenção rodoviária na BR-230/PA, com um orçamento inicial de R\$ 168.783.918,42. Devido à baixa disponibilidade de auditores, por estarem envolvidos em outras ações de fiscalização, uma reunião foi realizada com representantes do DNIT e do TCU, onde foram discutidas preocupações sobre o alto custo por quilômetro e possíveis desvirtuamentos do Programa Anual de Trabalho e Orçamento (PATO). Após a suspensão e revisão do edital, influenciada por uma auditoria da CGU e pela reunião com a unidade técnica do TCU, o orçamento foi reduzido em 56% em relação ao orçamento original, e de 32% após a revisão inicial pela CGU.

377. Feitas essas reflexões, encontram-se finalizados os trabalhos desenvolvidos em cumprimento aos arts. 31 e 32 da Resolução-TCU 280, de 15/6/2016, e ao disposto art. 145, inciso II, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024).

378. Para efeito de apresentação ao Congresso Nacional, será encaminhado o acórdão proferido, juntamente com Relatório, Votos, bem como material impresso e mídia digital com o conteúdo listado no Apêndice B.

## **XLII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

379. Ante o exposto, submetemos os presentes autos à consideração superior, para posterior envio ao Ministro-Relator Antonio Anastasia, com as seguintes propostas de encaminhamento:

- a) autorizar a retirada das obras constantes na Tabela 9 da relação de objetos auditados no âmbito do Fiscobras 2024;
- b) autorizar a remessa à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional das informações constantes do Apêndice B, em mídia digital, atualizadas até a sessão plenária de 9/10/2024, bem como do Acórdão a ser proferido, acompanhado do Relatório e dos Votos que o fundamentarem;
- c) encaminhar cópia do Relatório, Voto e Acórdão a ser prolatado nos presentes autos à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;
- d) orientar a Segecex, acerca da contínua modernização do Fiscobras, para que se dê continuidade aos esforços de integração do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) com o Transferegov;
- e) após expedida as comunicações, arquivar os presentes autos, em consonância com o comando do art. 169, inciso V, do Regimento Interno, visto que cumpriu o objetivo para o qual foi constituído.

(...)

## **APÊNDICE A – LISTA DE OBRAS FISCALIZADAS NO ÂMBITO DO FISCOBRAS 2024**

Tabela 17 - Relação das 23 fiscalizações realizadas no âmbito do Fiscobras 2024

<u>UF</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>
AM	Contenção de Erosão Fluvial no Município de Parintins/AM	007.692/2024-2
AM	Editais e/ou contratos de manutenção e recuperação de IP4	008.660/2024-7
AP	Implantação da BR-156/AP, trecho: Laranjal do Jari - Entroncamento - BR-210/AP	002.399/2024-5
BA	Drenagem urbana em Salvador (BA) - TC 0459.669-83	005.733/2024-3

<u>UF</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>
BA	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) - Caetitê/BA - Barreiras/BA - EF-334 - no estado da Bahia (Lote 6F)	006.265/2024-3
CE	Metrô de Fortaleza	007.079/2024-9
CE	Cinturão das Águas do Ceará	010.150/2024-2
CE	Ramal do Salgado	005.537/2024-0
DF	Construção da Sede do TRF - 1ª Região - DF	002.707/2024-1
GO	BRT Norte Sul de Goiânia/GO	007.082/2024-0
MG	Construção na BR-135/MG, subtrecho Manga - Itacarambi	002.640/2024-4
PE	Dragagem e Adequação da Navegabilidade no Porto de Suape (PE) No Estado de Pernambuco	002.939/2024-0
PI	Construção de uma ponte sobre o rio igaraçu em Parnaíba/PI	007.081/2024-3
RJ	Modernização da Usina Nuclear Angra 1 / RJ	016.296/2024-9
RJ	Melhoramentos no Aeroporto Santos Dumont - RJ	039.606/2023-6
RJ	Construção do centro de processamento final de imunobiológicos	010.152/2024-5
RJ	Usina Termonuclear de Angra III - RJ	008.599/2024-6
RJ	Obras de contenção de encostas no Rio de Janeiro/RJ	000.591/2024-6
RJ	Obras de construção da BR-040/RJ	023.204/2015-0
RN	Ponte dos Santos Mártires em São Gonçalo do Amarante (RN)	007.084/2024-2
RS	Adequações na Travessia Urbana de Ijuí/RS - BR 285/RS	016.396/2024-3
SC	Construção de Contorno Ferroviário - Município de São Francisco do Sul - SC	032.588/2023-2
SE	Construção do Hospital do Câncer em Aracaju - SE	015.246/2024-8

Fonte: SecexInfra/Minfra

É o Relatório.

## VOTO

O presente processo versa sobre o relatório de consolidação do 28º plano anual de fiscalizações deste Tribunal, relativas a investimentos em obras públicas, Fiscobras 2024, elaborado em cumprimento ao art. 145, II, da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 – LDO 2024).

2. Ressalto, de início, que esse ciclo anual e estruturado de fiscalizações foi instituído em 1997. Ao longo desses anos, solidificou-se a forma de atuação do TCU em apoio ao cumprimento das atribuições constitucionais do Congresso Nacional relativas a essas despesas que, por certo, compõem parte relevante do orçamento público. O Fiscobras tem possibilitado avanços na forma como esta Corte realiza os trabalhos atinentes ao setor de infraestrutura, induzindo a especialização dos auditores, o uso de novas tecnologias e desenvolvimento de sua metodologia.

3. Como bem assinala a equipe técnica em seu relatório, os trabalhos incluídos nos últimos Fiscobras têm sido mais abrangentes, conforme orientações contidas em acórdãos recentes deste Tribunal. Além de cumprir o dever legal de informar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional a respeito de obras que apresentam irregularidades, o intuito tem sido também de colaborar com o Parlamento com dados que ofereçam subsídios para sua atuação relacionada com a infraestrutura do país – elaboração de leis, acompanhamento e fiscalização de planos e programas e da execução orçamentária. Isso inclui fiscalizações com o objetivo de apresentar panoramas da infraestrutura em setores produtivos, aumentar a participação da sociedade civil no controle das despesas públicas e induzir a evolução da Administração Pública.

4. Quanto ao Fiscobras 2024, o relatório elaborado em conjunto pela Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra) e pela Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia) deste Tribunal, trata dos seguintes temas: visão geral das obras públicas na LOA 2024 e no PLOA 2025; fiscalizações de obras públicas em cumprimento à LDO; panorama de execução do novo PAC; e processos e temáticas relevantes.

5. Ainda em caráter preliminar, é interessante destacar que, embora o Projeto da LDO para 2025 ainda esteja em tramitação no Congresso Nacional, não há, até o momento, indicativos de que ocorrerão inovações na nova lei quanto ao capítulo da LDO 2024 que trata da elaboração do relatório que ora se discute. Dessa forma, é razoável seguir o regramento da aludida norma editada em 2023, em especial o referido art. 145, II.

6. Quanto a este voto, seguirá, em essência, a mesma estrutura do relatório das secretarias. Passo, portanto, a expor os pontos que considero mais relevantes, acrescentando apenas breves comentários.

### **I. Visão geral das obras públicas na LOA 2024 e no PLOA 2025**

7. No Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025 (PLOA 2025), a dotação total relacionada a obras públicas ou serviços de engenharia é de R\$ 180,1 bilhões, sendo R\$ 143,6 bilhões no orçamento de Investimento das Estatais (OIE) e R\$ 36,5 bilhões incluídos no orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS).

8. Os números atuais representam um acréscimo de 3,2% quando comparados à LOA 2024, que previu R\$ 174,4 bilhões, com R\$ 132,3 bilhões no OIE e R\$ 42,1 bilhões no OFSS, sendo um dos destaques o aumento percentual nas obras em estatais, de 75,84% para 79,73%. No entanto, há de se

ressalvar que, no PLOA 2025, ainda não estão incluídos os valores referentes a emendas parlamentares ao orçamento, ao contrário do que ocorre com os quantitativos da LOA 2024. A tabela a seguir, que consta do relatório das secretarias deste Tribunal, mostra as dotações relativas a obras:

<u>Orçamento</u>	<u>Dotação Obras</u>	<u>Dotação Obras</u>	<u>Percentual</u>	<u>Percentual</u>
	<u>LOA 2024</u>	<u>PLOA 2025</u>	<u>LOA 2024</u>	<u>PLOA 2025</u>
Fiscal	34.202.237.789,00	31.497.706.770,00	19,61%	17,49%
Seguridade Social	7.940.713.589,00	5.009.606.923,00	4,55%	2,78%
Investimento das Estatais	132.263.367.011,00	143.557.575.878,00	75,84%	79,73%

9. A relação, no OFSS do PLOA 2025, entre o orçamento de obras e serviços e o Produto Interno Bruto (PIB) é de 0,32%. Essa proporção tem sido, em média, de 0,28% nos últimos anos – em 2022, 2023 e 2024 foram, respectivamente, de 0,17%, 0,31% e 0,36%. Registro também que, no OFSS, a maior dotação de obras no PLOA 2025 é para a Função Transporte, da ordem de R\$ 14 bilhões, seguida pela Função Educação, com aproximadamente R\$ 9 bilhões.

10. Quanto aos programas finalísticos definidos pela lei do Plano Plurianual (PPA), o de maior valor, “Transporte Rodoviário”, teve variação relativamente pequena, de R\$ 11,7 bilhões na LOA 2024 para R\$ 12,3 bilhões no PLOA 2025. O segundo, “Educação Básica Democrática”, que era de R\$ 6,3 bilhões, passou para R\$ 7,2 bilhões, enquanto o terceiro, “Atenção Especializada à Saúde”, caiu de R\$ 6,5 bilhões para R\$ 3,5 bilhões.

11. Durante a tramitação do projeto da LOA no Congresso Nacional, é permitida a apresentação e aprovação de emendas, desde que compatíveis com o PPA e a LDO. Elas podem ser individuais ou coletivas, sendo estas últimas de bancadas estaduais ou de comissão permanente, além das emendas de relator-geral (válidas até decisão de 2022 do Supremo Tribunal Federal, STF).

12. As emendas individuais (RP6), de execução obrigatórias desde 2015, tiveram seu limite percentual majorado em 2022 para 2% da receita corrente líquida do exercício anterior, destinando-se metade desse percentual a ações e serviços públicos de saúde. Essas emendas podem alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, por meio de transferência com finalidade definida e/ou de transferência especial.

13. As transferências com finalidade definida são vinculadas à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicadas nas áreas de competência constitucional da União. Por sua vez, as transferências especiais, conhecidas como “emendas pix”, são repassadas diretamente ao ente federado beneficiado, pertencendo a este no ato da efetiva transferência financeira e sendo aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.

14. Desde 2019, a garantia de execução orçamentária aplica-se também às emendas de bancada estadual (RP7), no montante de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, devendo as programações de investimentos já iniciados ou com duração maior do que um exercício ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual a cada exercício até a conclusão da obra ou empreendimento.

15. As emendas de comissões permanentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissões mistas permanentes do Congresso Nacional (RP8) devem, de acordo com a legislação, ter caráter institucional e representar interesse nacional. A propósito, cabe acrescentar a informação de que, em recente decisão no âmbito da ADPF 854/DF, que está em fase de cumprimento, o Supremo Tribunal Federal reiterou, quanto a esse tipo de emenda, que, “quando de suas aprovações, devem ser registradas em Atas com as informações que explicitem os autores das proposições as quais fixaram

*destinos às citadas emendas, uma vez que — somente assim — é possível posteriormente efetuar a rastreabilidade reclamada pela Constituição Federal”.*

16. As de relator-geral (RP9), que permitiam a inclusão de programação ou acréscimo de valores, foram declaradas incompatíveis com a ordem constitucional em 2022 pelo STF, que apontou o uso indevido das emendas para inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de LOA da União. Por esse motivo, nos últimos exercícios, nota-se que, após a referida decisão do STF, a quantidade maior de recursos passou a ser das RP8, em substituição às RP9.

17. Vale assinalar ainda que, na LOA 2024, os três programas que mais receberam dotações por meio de emendas foram “Atenção Especializada à Saúde”, “Turismo, esse é o destino” e “Mobilidade Urbana”, com, respectivamente, R\$ 2,0 bilhões, R\$ 1,4 bilhão e R\$ 1,2 bilhão. Com relação às funções, foram “Saúde”, “Comércio e Serviços” e “Urbanismo”, com, respectivamente, R\$ 2 bilhões, R\$ 1,4 bilhão e R\$ 1,3 bilhão.

18. No total, houve a previsão de R\$ 3,4 bilhões para emendas de comissão permanente, R\$ 1,9 bilhão para emendas individuais e R\$ 1,5 bilhão para emendas de bancada estadual. Não foi possível identificar o volume de transferências especiais para obras e serviços de engenharia, em razão da insuficiência de informações no orçamento federal.

### III. Fiscalizações de obras públicas em cumprimento à LDO

19. Mediante o Acórdão 2.047/2023-TCU-Plenário, revisado por meio do Acórdão 505/2024-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Presidente, Ministro Bruno Dantas, este Tribunal decidiu inicialmente pela realização de 25 fiscalizações no âmbito do Fiscobras 2024, com volume fiscalizado de aproximadamente R\$ 7,1 bilhões, abrangendo dotação orçamentária de R\$ 6,7 bilhões.

20. Duas delas não puderam ser realizadas – nas obras de contenção de encostas em Belo Horizonte/MG e no sistema de metrô da CBTU em Recife/PE. A primeira não ocorreu em decorrência de os esforços da unidade técnica terem sido destinados à fiscalização relativa aos eventos climáticos extremos ocorridos no estado do Rio Grande do Sul. A segunda, na realidade, chegou a ser efetuada, porém na forma de levantamento, que, por ter o objetivo de obter informações para futuras ações fiscalizatórias, não foi incluída no Fiscobras.

21. A escolha das obras, cuja tabela que consta do Apêndice A do Relatório reproduzo na sequência, foi realizada com base em critérios do art. 146 da LDO 2024, considerando sobretudo: o valor autorizado e empenhado nos exercícios anterior e atual; a regionalização do gasto; o histórico de irregularidades pendentes obtido a partir de fiscalizações anteriores e a reincidência de irregularidades cometidas, tanto do órgão executor como do ente beneficiado; e as obras contidas no Anexo VI à LOA em vigor que não tenham sido objeto de deliberação posterior do TCU pela regularidade.

UF	Empreendimento	Processo
AM	Contenção de Erosão Fluvial no Município de Parintins/AM	007.692/2024-2
AM	Editais e/ou contratos de manutenção e recuperação de IP4	008.660/2024-7
AP	Implantação da BR-156/AP, trecho: Laranjal do Jari - Entroncamento - BR-210/AP	002.399/2024-5
BA	Drenagem urbana em Salvador (BA) - TC 0459.669-83	005.733/2024-3
BA	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) - Caetitê/BA - Barreiras/BA - EF-334 - no estado da Bahia (Lote 6F)	006.265/2024-3
CE	Metrô de Fortaleza	007.079/2024-9
CE	Cinturão das Águas do Ceará	010.150/2024-2
CE	Ramal do Salgado	005.537/2024-0
DF	Construção da Sede do TRF - 1ª Região - DF	002.707/2024-1
GO	BRT Norte Sul de Goiânia/GO	007.082/2024-0

UF	Empreendimento	Processo
MG	Construção na BR-135/MG, subtrecho Manga - Itacarambi	002.640/2024-4
PE	Dragagem e Adequação da Navegabilidade no Porto de Suape (PE) No Estado de Pernambuco	002.939/2024-0
PI	Construção de uma ponte sobre o rio igaraçu em Parnaíba/PI	007.081/2024-3
RJ	Modernização da Usina Nuclear Angra 1 / RJ	016.296/2024-9
RJ	Melhoramentos no Aeroporto Santos Dumont - RJ	039.606/2023-6
RJ	Construção do centro de processamento final de imunobiológicos	010.152/2024-5
RJ	Usina Termonuclear de Angra III - RJ	008.599/2024-6
RJ	Obras de contenção de encostas no Rio de Janeiro/RJ	000.591/2024-6
RJ	Obras de construção da BR-040/RJ	023.204/2015-0
RN	Ponte dos Santos Mártires em São Gonçalo do Amarante (RN)	007.084/2024-2
RS	Adequações na Travessia Urbana de Ijuí/RS - BR 285/RS	016.396/2024-3
SC	Construção de Contorno Ferroviário - Município de São Francisco do Sul - SC	032.588/2023-2
SE	Construção do Hospital do Câncer em Aracaju - SE	015.246/2024-8

22. Os 23 empreendimentos fiscalizados localizam-se em 14 estados, abrangendo as 5 regiões do país. A seguir, reproduzo tabela do relatório das secretarias, que os agrupa por tipo de obra:

Tipo de Obra	Quantidade	% de quantidade
Saneamento / habitação / infraestrutura urbana	4	17,4
Rodovias	4	17,4
Metroviárias	3	13,0
Edificações	3	13,0
Ferrovíarias	2	8,7
Energia	2	8,7
Hídricas (barragens, açudes, adutoras, canais)	2	8,7
Portuárias / hidroviárias / dragagem	2	8,7
Aeroportos	1	4,3
<b>Total</b>		<b>100</b>

23. Os achados de fiscalização são classificados de acordo com o art. 2º da Resolução TCU 280/2016, a seguir transcrito (grifos acrescidos):

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

24. No Fiscobras 2024, do total de 64 achados, 31% referem-se a contratos, 27% a licitações e 9% a planilhas orçamentárias. Entre esses 64, foram identificadas 17 irregularidades graves, havendo apenas uma que resultou em proposta da unidade técnica de manter a classificação como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação, IGP (obras de construção da BR-040/RJ, TC-023.204/2015-0). Nas demais, foi considerado que há indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade (IGC).

25. Um aspecto interessante foi abordado pela equipe técnica. Verificou-se que 16 das 23 obras auditadas (69,6% do total) ainda não haviam alcançado mais que 25% de execução física. Observa-se, assim, que o TCU continua priorizando a atuação preventiva, o que tende a dar resultados mais satisfatórios, pois a fiscalização se antecipa à eventual materialização de prejuízos.

#### **IV. Panorama de execução do novo PAC**

26. Por intermédio dos subitens 9.4.2 e 9.4.4 do Acórdão 2.207/2023-TCU-Plenário (Consolidação do Fiscobras 2023), relator Ministro Jorge Oliveira, esta Corte expediu orientação à Segecex para que apresentasse um panorama circunstanciado do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC) e verificasse sua aderência às políticas, planos e programas governamentais, bem como ao cumprimento do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

27. Seguindo essa diretriz, está sendo realizado acompanhamento para tratar da matéria: TC-008.447/2024-1, sob minha relatoria. Informo que, recentemente, em 2/10/2024, emiti despacho em que autorizei a realização de oitiva da Casa Civil da Presidência da República, em acolhimento à proposta da AudPortoFerrovia, que identificou indícios de inconformidade e também oportunidades de melhoria.

28. O Novo PAC, criado pelo Decreto 11.632/2023, prevê investimento de R\$ 1,7 trilhão, sendo R\$ 1,3 trilhão previsto até 2026 e R\$ 0,4 trilhão nos anos seguintes. Seu objetivo, que consta do art. 1º do decreto, é, em síntese: ampliar os investimentos no País, incluindo os de natureza privada; desenvolver a infraestrutura para aumento da competitividade e o crescimento; promover o desenvolvimento inclusivo, social e regional; ampliar o acesso da população a serviços públicos de qualidade; e fomentar a geração de emprego e renda.

29. O programa está estruturado em nove eixos, que estão divididos em subeixos, que, por sua vez, dividem-se em modalidades de investimentos. Como exemplo, o eixo “Cidades Sustentáveis e Resilientes” é composto por sete subeixos, tais como o “Minha Casa, Minha Vida” e o “Esgotamento Sanitário”. Nas modalidades, se encontram as ações individuais que detalham exatamente qual é o empreendimento que receberá o investimento.

30. Entre as modalidades, destaco o Programa Seleções, que está presente em 6 dos 9 eixos e em 19 dos 41 subeixos. Por meio dele, a União possibilita que os outros entes da Federação ou pessoas jurídicas de direito privado recebam recursos para serem investidos em ações específicas.

31. Entre as fontes de investimento do Novo PAC, constata-se a predominância de investimentos privados, como mostra a tabela a seguir, elaborada pela equipe técnica, referente a abril de 2024:

<b>Fonte do investimento</b>	<b>Valor Total (R\$ milhões)</b>	<b>Percentual</b>
Investimento privado	994.458,3	56,2%
Orçamento Estatal	382.176,8	21,6%
OGU	236.117,1	13,3%
Público	54.544,1	3,3%
Financiamento FGTS	51.880,8	1,2%

32. No processo de acompanhamento, há também considerações a respeito da necessidade de que a Casa Civil aperfeiçoe os processos de seleção e monitoramento das ações do Novo PAC. Também trata da importância da transparência para possibilitar o debate público e, por consequência, permitir que a efetiva participação da sociedade civil colabore com a eficiência das decisões.

33. Quanto às fragilidades no controle dos investimentos, que, reitero, estão sendo objeto de oitiva no processo de acompanhamento, os auditores deste Tribunal constataram que o único parâmetro adotado pela Casa Civil para fins de monitoramento é o valor total de investimento de cada ação. Além disso, verificou-se que os órgãos responsáveis pela execução do Novo PAC fazem uso de planilhas em Excel para o controle dos investimentos, em vez de um sistema informatizado centralizado. Houve também dificuldades em obter dados que deveriam estar amplamente disponíveis para os cidadãos, caracterizando falta de transparência na condução do programa.

34. No que concerne à seleção das ações do Novo PAC, observou-se a inexistência de critérios claros e razoáveis, visto que não consideram a compatibilidade com planos setoriais, tampouco os impactos sociais e econômicos.

35. A respeito da necessidade de planejamento para subsidiar a execução dos projetos, considerando a seleção dos empreendimentos e sua aderência às políticas, planos e programas governamentais (do mencionado item 9.4.4 do Acórdão 2.207/2023-TCU-Plenário), a equipe técnica optou por avaliar, por amostragem, a aderência das ações do Subeixo Mobilidade Urbana do Novo PAC a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Isso porque era a única das modalidades mais relevantes que ainda não tinha sido examinada sob esse aspecto pelo TCU. Assim, detectou-se a realização de ações de mobilidade urbana por municípios que não cumpriram a obrigação de aprovar seu Plano de Mobilidade Urbana (PMU). Essa ocorrência foi igualmente objeto de oitiva no âmbito do acompanhamento (TC-008.447/2024-1).

36. Por fim, examinou-se o cumprimento do art. 45 da LRF, que condiciona a inclusão de novos projetos na lei orçamentária ao atendimento adequado daqueles que já estejam em andamento, bem como das despesas de conservação do patrimônio público. Houve dificuldade para analisar essa questão, tendo em vista a falta de publicidade quanto aos cronogramas das obras.

## V. Processos e temáticas relevantes

37. Por meio do subitem 9.2 do Acórdão 505/2024-TCU-Plenário, relatado pelo Presidente, Ministro Bruno Dantas, foi autorizada a inclusão, no Relatório Consolidador do Fiscobras 2024, de seção própria para tratar de processo não relacionados da lista de irregularidades, mas que cuidam de temas relevantes de obras públicas realizados entre agosto de 2023 e setembro de 2024.

38. Início tratando da **governança relativa às obras paralisadas**. No TC-036.106/2019-4, este Tribunal promoveu a terceira etapa de monitoramento, em que proferiu o Acórdão 517/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo. Foram realizadas, sobretudo, a análise do cronograma de implementação e da abrangência do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI – Obrasgov.br) pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e a atualização do painel de obras paralisadas do TCU.

39. Constatou-se que, a despeito de atrasos, os módulos e funcionalidades da Plataforma Obrasgov.br vem sendo implementados desde que teve início o cadastramento dos empreendimentos em janeiro de 2021. O TCU apontou que a implantação do módulo de Execução Física deveria ser revisitada e que os órgãos e entidades do Poder Executivo devem alimentar a plataforma com informações atualizadas e fidedignas acerca de seus projetos, para que ele se torne um registro centralizado de informações de projetos de investimento em infraestrutura.

40. Em que pese este Tribunal ter verificado aumento significativo da quantidade de novos cadastros na plataforma, observou também a falta de atualizações quanto à execução física das obras, registrando, por exemplo, eventuais paralisações e alterações de cronograma. Tampouco há dados sobre licitações, contratos, liquidação ou pagamentos. Nesse contexto, destacou-se positivamente a alteração, em dezembro de 2022, do Decreto 10.496/2020, que tornou obrigatório o registro dos projetos de investimento em infraestrutura cuja execução tenha sido iniciada antes de 31/1/2021, inclusive os paralisados, independentemente da emissão de novos empenhos.

41. A atualização do Painel de Obras Paralisadas do TCU está sendo examinada no TC-021.731/2019-5 (Acompanhamento), relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, ainda não apreciado pelo Plenário desta Corte.

42. A análise dos dados disponíveis revelou a redução no valor total de investimentos previstos para as obras paralisadas, que passou de R\$ 32,23 bilhões em 2023 para R\$ 29,36 bilhões em 2024. No entanto, nos últimos dois anos, o número de contratos paralisados aumentou em relação às que estão em execução, que era de 62,4% em 2022 e aumentou para 69,37% em 2023 e para 108,39% em 2024.

43. Conforme dados atualizados até abril de 2024 do Painel de Acompanhamento de Obras Paralisadas do Tribunal de Contas da União (<http://paineis.tcu.gov.br/ObrasParalisadas>), foram identificadas 11.941 obras paralisadas, o que corresponde a 52,0% do total de 22.958. A maioria é relativa à saúde e à educação que, somados, totalizam 8.674 obras (72,6%).

44. Quanto ao **Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica, Profissionalizante e Saúde**, este Tribunal realizou acompanhamento (TC-036.329/2023-1), relatado pelo Ministro Jhonatan de Jesus, no qual foi proferido o Acórdão 2.103/2024-TCU-Plenário.

45. Esse programa, que é regido pela Lei 14.719/2023, tem como objetivo dar melhores condições para que os entes federativos concluam as obras e serviços de engenharia paralisadas (com perspectiva de retomada) ou inacabadas (que não serão retomadas), cujos valores tenham sido repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR).

46. Foram 3.784 os entes federativos que manifestaram interesse em retomar as obras, de um total de 5.642. Estima-se em R\$ 3,8 bilhões, entre os anos de 2023 e 2026, a quantia de repasses federais destinados à conclusão das obras. Considerando apenas a retomada e a conclusão dos 3.784 projetos, está prevista a criação de mais de 740 mil vagas para alunos em dois turnos ou mais de 370 mil vagas em turno integral.

47. Na primeira fase do acompanhamento – que foi realizado em conjunto com os demais Tribunais de Contas do Brasil (Rede Integrar – Atricon) e com o Observatório Social do Brasil (participação cidadã) – verificou-se o baixo nível de transparência e a incompletude das informações, assim como a insuficiência da demonstração dos recursos orçamentários e financeiros. Isso resultou na expedição de ciência ao FNDE. Na etapa seguinte, também haverá a participação da Rede Integrar, e será proposto que a fiscalização seja repetida nos próximos exercícios, tendo em vista a plurianualidade na execução das obras.

48. Acerca da **Análise Preditiva de Obras Paralisadas**, a AudUrbana realizou, em cumprimento ao comando do Acórdão 2.722/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, o aperfeiçoamento do modelo desenvolvido em 2023, para incluir também a predição de obras paralisadas, e não apenas a de obras inacabadas.

49. Com relação ao modelo, que foi desenvolvido com a utilização de técnicas de aprendizado de máquina supervisionado, o objetivo é aplicá-lo na avaliação de risco de paralisação de obras originárias de Contratos de Repasse. As principais variáveis predictoras foram determinadas através da análise dos valores SHAP (*SHapley Additive exPlanations*), quais sejam: compreensão do negócio, compreensão dos dados, preparação dos dados, modelagem, avaliação e implantação.

50. Em análise realizada com informações referentes a abril de 2023 a abril de 2024, observou-se que os dados de paralisação permaneceram praticamente inalterados. Diante da conclusão de que seria necessário examinar um período maior para validar os resultados do modelo, este Tribunal iniciou processo de uma Contratação Pública de Solução Inovadora (CPSI) para celebrar avença com *startup* que possa apoiar o TCU na fiscalização periódica, tempestiva e em larga escala de obras de calçamento e pavimentação urbana.

51. Quanto ao **aprimoramento e validação dos indicadores de maturidade, prazo e valor de projetos de investimento em infraestrutura**, o cumprimento de comandos do Acórdão 2.695/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, resultou, em 2023, em três indicadores que foram desenvolvidos e testados em caráter piloto: o de percepção de maturidade de projetos (iPMP); o de valor do investimento (iValor); e o de prazo de implantação (iPrazo).

52. No Fiscobras 2024, em atendimento ao item 9.2 do Acórdão 2.478/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, foi realizado levantamento – TC-014.989/2024-7, de minha relatoria e ainda pendente de apreciação – para aprimorar e validar os indicadores junto aos gestores responsáveis pelas políticas públicas.

53. No tocante ao iPMP, uma das propostas da unidade técnica é que sua análise continue se inspirando no modelo de cinco dimensões, M5D (de acordo com o Guia de Estruturação de Propostas de Investimento em Infraestrutura, do Ministério da Economia, 2022), mas passe a considerar, de forma mais completa, as ações das cinco dimensões: estratégica, econômica, financeira, comercial e gerencial.

54. Para o iValor e o iPrazo, propõem-se, entre outras medidas, aperfeiçoamentos na metodologia de cálculo e na análise dos dados de entrada, com ajustes em sua fórmula de cálculo para expressar a proporção da alteração em relação ao valor ou prazo original, melhorando a clareza e a comunicação com o público.

55. Vislumbra-se que, em próximas fases, diversas melhorias possam ser promovidas, a exemplo da criação do Manual de Avaliação da Maturidade, para a disseminação do iPMP e, no caso do iValor e do iPrazo, ações que aumentassem a confiabilidade dos dados de entrada para seu cálculo.

56. Este Tribunal tem realizado **acompanhamento de editais e orçamentos de obras, de forma contínua** (TC-037.115/2023-5, Acompanhamento, relator Ministro Jorge Oliveira, ainda pendente de apreciação). Embora os objetos dessas fiscalizações – cujos recursos orçamentários provêm de convênios e contratos de repasse firmados com a União – tenham sido, em geral, de valores inferiores aos do Fiscobras, o objetivo é ampliar significativamente as quantias auditadas promovendo o aumento do alcance e da automatização dessas análises.

57. Na atual etapa, em que foram fiscalizados 35 editais, correspondentes a R\$ 419 milhões, as principais irregularidades observadas foram a existência de cláusulas potencialmente restritivas, projetos e orçamentos deficientes e a dificuldade de comunicação com alguns municípios. Cabe destacar, contudo, que, na maioria dos casos, os referenciais de preços dos serviços estavam adequados.

58. Outro ponto tratado pela equipe técnica foi a **integração do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO)**, ferramenta desenvolvida pelo TCU, **com a Plataforma Transferegov**, ferramenta destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos do OFSS da União a órgãos ou entidades da Administração Pública.

59. Essa integração vem sendo realizada desde 2022 em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). A primeira etapa foi concluída em 2024, com a criação de uma interface online de consulta do Transferegov com o SAO, que recebe os dados orçamentários, realiza análises automatizadas e retorna alertas e a curva ABC do orçamento para o Transferegov. O próximo passo previsto é a disponibilização da consulta ao SAO nas etapas de envio do orçamento para a licitação e de análise após o encerramento da licitação.

60. O **Novo Marco Legal do Saneamento Básico (NMLSB)**, Lei 14.026/2020, foi instituído com o objetivo de atingir a universalização dos serviços públicos de saneamento básico até 2033.

61. Nesta Corte, o acompanhamento da regulamentação da nova lei foi feito no TC-025.604/2021-0, relator Ministro Jorge Oliveira.

62. Por meio do Acórdão 2.392/2022-TCU-Plenário, o TCU encaminhou cópia do relatório de fiscalização ao então Ministério da Economia, para que avaliasse a possibilidade de apoiar a estruturação de corpo técnico da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) dedicado ao tema saneamento. Adicionalmente, deu ciência ao então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) de que a inoperância do Comitê Interministerial do Saneamento Básico (Cisb), além de configurar infração ao regramento que o instituiu, poderia prejudicar a implementação do novo marco legal.

63. A segunda rodada do acompanhamento, iniciada em 2023, culminou com o proferimento do Acórdão 1.940/2024-TCU-Plenário. Como resultado dos trabalhos, esta Corte, entre outras medidas: deu ciência à ANA de que é contrário à lei o atraso na publicação das listas de entidades reguladoras infranacionais (ERIs) aderentes aos termos das Normas de Referência; recomendou ao Ministério das Cidades que priorizasse os investimentos que atendam a todos os condicionantes estabelecidos no art. 50 da Lei 11.445/2007, em privilégio aos atributos de coordenação e coerência da Política Federal de Saneamento Básico, conforme previsto na Portaria TCU 230/2014; e determinou ao MCidades que estabelecesse e institucionalizasse metodologia e procedimentos de avaliação das condicionantes de acesso a recursos federais para ações de saneamento básico estipuladas na legislação, estabelecendo as formas, momento e responsáveis pelas avaliações.

64. No TC-026.299/2020-8, está sendo realizado o segundo monitoramento das determinações relativas à **gestão de segurança de barragens de usos múltiplos**, expedidas para o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) e à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) por meio do Acórdão 1.257/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes. O principal comando teve como objeto a elaboração de plano de ação pelas duas entidades para o cumprimento de 17 medidas saneadoras. Além disso, foram feitas 45 recomendações a diversos órgãos e entidades.

65. Estes são os problemas que haviam sido identificados: baixo alcance dos resultados pretendidos pela Lei 12.334/2010; 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 (PNSB); deficiências no acompanhamento e na fiscalização dos órgãos estaduais; e deficiências na hierarquização das barragens de alto risco.

66. Constatou-se que a pequena quantidade de comandos cumpridos do acórdão foi decorrência sobretudo da deficiência operacional das entidades, que é consequência da insuficiência de recursos. Por certo, trata-se de questão sensível que deve ser equacionada com brevidade.

67. Informações relativamente recentes do Relatório de Segurança de Barragens 2022 da ANA (RSB 2022) mostram quantidade significativa de 1.235 barragens de um total de 5.665 (21,8%) que apresentam elevado Dano Potencial Associado (DPA) e alta Categoria de Risco (CRI), sendo 72 delas do Dnocs (de um total de 229) e 34 da Codevasf (de um total de 61). Trata-se dos dois empreendedores com o maior número de barragens.

68. Diante disso, foi proposta a reiteração das determinações e recomendação à Casa Civil da Presidência da República, para que coordene a estruturação de ambas, com o consequente aumento de capacidade operacional das duas entidades.

69. No recente Acórdão 2.000/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, este Tribunal apreciou **Levantamento relativo ao Mercado Doméstico de Cargas Ferroviárias** (TC-032.201/2023-0). O objetivo do trabalho foi *“identificar e caracterizar o potencial ferroviário subutilizado do mercado doméstico de cargas, por meio do levantamento das características e das necessidades do mercado de distribuição interna e da produção nacional, que sejam compatíveis com a infraestrutura de transporte ferroviário”*.

70. Estas foram as constatações da fiscalização: falta de dados processados e sistematizados; predominância das cargas domésticas; potencial subutilizado das ferrovias; ausência de políticas públicas específicas. Foi possível também realizar o mapeamento de produtos e fluxos.

71. O Plenário desta Corte autorizou a realização de painel de divulgação dos resultados, bem como de fiscalização no Ministério dos Transportes, Infra S.A. (nome fantasia da Valec) e Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), para avaliar as medidas que estão sendo adotadas para incentivar o aumento da participação do setor ferroviário no mercado doméstico de cargas.

72. No que concerne ao **uso do Sistema de Registro de Preços em obras de pavimentação da Codevasf**, o TCU efetuou auditoria operacional (TC-009.611/2023-1), sob a relatoria do Ministro Jorge Oliveira, que ainda não foi apreciada pelo Plenário. O objetivo é *“aprimorar o modelo de contratação da Codevasf para as obras de pavimentação urbana via Sistema de Registro de Preços e induzir a eficiência alocativa de recursos públicos para essa tipologia de obras”*.

73. Verificou-se a ausência de um planejamento integrado entre os órgãos federais responsáveis pela requalificação viária urbana, além de uma desconexão entre as obras realizadas pela

Codevasf e os objetivos do Plano Plurianual 2024-2027, o que, de acordo com a unidade técnica, compromete a efetividade da política pública.

74. Ademais, constataram-se falhas na qualidade das obras de pavimentação, que tem como consequência a redução de sua vida útil, havendo a necessidade de manutenções frequentes, o que culmina em elevação dos custos ao longo do tempo.

75. A proposta da unidade técnica consiste em determinações e recomendações, com o fim de aprimorar o planejamento, a transparência e o controle dos processos, bem como otimizar o uso dos recursos públicos.

76. Outro processo que foi tratado no relatório da equipe técnica foi o Monitoramento (TC-021.810/2021-4) alusivo aos **mecanismos de controle das transferências de recursos federais pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR)**, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz. O objeto principal foram os instrumentos de repasse firmados com os estados, municípios e entidades privadas para a execução de empreendimentos de infraestrutura hídrica, regidos pela Portaria Interministerial 130/2013.

77. Mediante o Acórdão 901/2021-TCU-Plenário, esta Corte havia expedido comandos em virtude dos seguintes achados de auditoria: “*i) incompatibilidade da sistemática de controle e acompanhamento da Portaria Interministerial 130/2013 com a legislação; ii) ausência de motivação pautada em aspectos técnicos na seleção dos empreendimentos enquadrados na Portaria; iii) insuficiência dos controles para minimizar riscos e garantir a eficácia dos instrumentos de repasses regidos pela Portaria; e iv) inadequação das atividades de controle e de acompanhamento para o perfil de empreendimentos aos quais a Portaria se aplica, em especial os de maior valor, com múltiplos contratos e longo prazo de execução envolvidos*”.

78. Por meio do Acórdão 1.969/2024-TCU-Plenário, este Tribunal considerou cumprida uma das determinações, implementada uma recomendação e não mais aplicáveis três outras recomendações. Determinou ainda a continuidade do monitoramento de três outras determinações.

79. A respeito do **Centro Tecnológico Nuclear e Ambiental (Centena)**, anteriormente denominado Repositório Nacional de Rejeitos Radioativos de Baixo e Médio Níveis de Radiação (RBMN), foi efetuado Acompanhamento relativo à sua implantação (TC-021.477/2023-0), relatado pelo Ministro Augusto Nardes. O objetivo foi “*avaliar o grau de cumprimento do cronograma e os resultados alcançados pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) quanto ao projeto, construção, licenciamento (nuclear e ambiental) e entrada em operação do Centena*”.

80. Diante da conclusão pela necessidade urgente de implantação do Centena, o TCU expediu determinações e recomendações por intermédio do Acórdão 898/2024-TCU-Plenário, com o intuito de alterar positivamente o cenário observado. Em síntese, há questões relacionadas com a insuficiência de dotação orçamentária, a ausência de acompanhamento consistente do projeto e a escolha do local da implementação.

81. Relativamente à **Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN)**, está pendente de apreciação pelo Plenário do TCU a 2ª etapa de Acompanhamento (TC-020.858/2023-0), da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

82. Na 1ª etapa, em que foram discutidas as ações adotadas para a estruturação da entidade, concluiu-se que a demora em efetivá-la tem como consequência a possibilidade de danos à imagem do País perante seus pares nos fóruns internacionais, em virtude do descumprimento da Convenção de Segurança Nuclear de 1994, ratificada pelo Decreto 2.648/1998.

83. Assim, mediante o Acórdão 240/2024-TCU-Plenário, o TCU recomendou à Casa Civil que desse celeridade à indicação do Diretor-Presidente da ANSN, bem como expediu ciência a diversos órgãos e entidades a respeito dos riscos associados à não implementação da ANSN.

84. Na 2ª etapa, a intenção é avaliar as causas e os impactos da cisão da estrutura da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) para a formação da ANSN. A unidade técnica propôs a expedição de recomendação ao Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e Cnen, para que atualizem os estudos feitos em 2022 e formulem plano de ação indicando as providências necessárias para garantir o bom funcionamento das duas entidades. Quanto à demora na indicação do Diretor-Presidente da ANSN, propõe determinar ao MME e à Casa Civil providenciem a nomeação.

85. Está igualmente pendente de apreciação a Auditoria (TC-002.077/2024-8), que cuida da **Extensão de Vida Útil de Angra 1 e Fundo de Descomissionamento**, de minha relatoria. Recentemente foi elaborada a versão preliminar do relatório para comentários dos gestores.

86. A Eletronuclear está conduzindo um programa para estender a vida útil da Usina Nuclear Angra 1, que se encerra no dia 23/12/2024. A equipe de fiscalização constatou o risco de que ele não alcance seus objetivos em razão de indisponibilidade de recursos financeiros. Além do desequilíbrio entre despesas e receitas da Eletronuclear, foi indicada carência de recursos técnicos e operacionais dos órgãos reguladores.

87. Quanto à reserva financeira criada com a finalidade de propiciar o descomissionamento seguro de instalações nucleares (FDES), há lacunas nos normativos pertinentes relativos à possibilidade de saque desse fundo e ao tratamento contábil e tributário a ser dispensado aos recursos da receita fixa a ele destinados.

88. No que concerne à **Refinaria Abreu e Lima (Rnest)**, este Tribunal está realizando Acompanhamento (TC-033.801/2023-1), relatado pelo Ministro Jhonatan de Jesus, e ainda pendente de apreciação. O objetivo de avaliar a governança do processo decisório que aprovou a **retomada dos investimentos** na refinaria e a conformidade do processo de planejamento da contratação, de seleção dos vencedores e de execução dos contratos.

89. Como informa a unidade técnica, “o projeto de retomada da RNEST conta com investimento de Capex aprovado de aproximadamente US\$ 1,9 bilhão (R\$ 10,9 bilhões, utilizando câmbio de 29/8/2024) e engloba três escopos distintos, a saber: (i) remanescentes do Trem 1, incluindo unidade de abatimento de emissões atmosféricas (SNOx) e atendimento a questões de SMS; (ii) revamp do Trem 1: permitirá aumentar a capacidade da RNEST em 15 kbpd; e (iii) conclusão do 2º Trem já com escopo do revamp para Trem 2, o que aumenta a capacidade da RNEST em 130 kbpd”.

90. Acerca da governança do processo decisório, a Petrobras optou por submeter o projeto a um processo equivalente a uma reavaliação, o que exigiu uma reanálise técnica e econômica da conclusão da refinaria.

91. Nas licitações do escopo do projeto, foram identificados riscos, como no caso do Trem 2, em que a equipe de fiscalização apontou a ausência de competitividade efetiva no processo licitatório, apesar do parcelamento do objeto em lotes, e cujas propostas foram consideradas significativamente maiores que o Orçamento Referencial da Petrobras (ORP). Nesse mesmo processo (Trem 2), foram indicadas fragilidades no levantamento de quantitativos e estimativa de custos para a conclusão do remanescente.

92. Na fase de execução contratual, a unidade técnica entendeu que o risco é a utilização de ferramentas contratuais excepcionais (a Equipe de Tratamento de Falhas, a Planilha de Preços

Unitários e os aditivos On Demand), instrumentos que, segundo ela, podem aumentar muito o valor dos contratos e ameaçar a sua rentabilidade.

93. A proposta da equipe de fiscalização é de dar ciência ao relator do estágio do acompanhamento e prosseguimento com o acompanhamento.

94. Este Tribunal realizou a terceira etapa do Acompanhamento alusivo às **ações da Agência Nacional de Mineração (ANM) quanto à Política Nacional de Segurança de Barragens** (TC-028.688/2022-8), relatado pelo Ministro Jorge Oliveira.

95. O processo foi criado para avaliar as providências adotadas pela ANM para apurar as causas e as responsabilidades pelo acidente de Brumadinho/MG, mitigar os danos e prevenir a ocorrência de novos incidentes graves em barragens de rejeitos. Nessa fase, executada em parceria com o TCE/PA e TCE/MG, o objeto foi a execução de planos e ações por entidades públicas e privadas, voltadas às populações locais diretamente afetadas por essas estruturas, a fim de mitigar danos à vida em caso de novas emergências.

96. A execução da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) e seu alcance junto à população afetada revelaram fragilidades na transparência, na participação efetiva das populações e na estrutura operacional da defesa civil. Concluiu-se também que a eficiência dos órgãos relacionados com a questão, incluindo sua estruturação e operação, depende diretamente de investimentos orçamentários adequados e suficientes.

97. Por meio do Acórdão 685/2024-TCU-Plenário, foi expedido comando para a criação de plano de ação, pela ANM, juntamente com a ANA, para que, o mais rápido possível, disponibilizem os Planos de Ação de Emergência de Barragens de Mineração em meio digital no Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens. Também foram feitas recomendações e emitidas ciências à ANM.

98. No que se refere à **Gestão de Riscos e de Desastres**, ressalto, a princípio, que a atuação do TCU passou a ser mais efetiva a partir dos desastres no Vale do Itajaí/SC em 2008.

99. Entre os trabalhos realizados, cabe destaque: (a) à auditoria operacional (TC-023.751/2018-5) que identificou fragilidades na regulamentação da Política Nacional de Defesa Civil (PNPDEC); (b) ao acompanhamento operacional (TC-002.043/2022-0), que avaliou a tempestividade e eficácia das ações realizadas pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec) em relação às áreas afetadas pelas chuvas ocorridas em 2021 nos estados da Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco; e (c) auditoria operacional em prevenção a desastres (TC-008.979/2024-3), que objetiva avaliar a governança das ações de prevenção a desastres no âmbito da PNPDEC, com foco na institucionalização, coordenação, capacidade organizacional e disponibilidade de recursos, bem como avaliar, de forma amostral, as obras de prevenção, com foco na priorização, recursos alocados, acompanhamento da execução e benefícios à população.

100. No Fiscobras 2024, foram realizadas duas auditorias de conformidade acerca desse tema.

101. A primeira (TC-000.591/2024-6, da relatoria no Ministro Benjamin Zymler) foi realizada nas obras de contenção de encostas em setores de risco alto e muito alto no município do Rio de Janeiro/RJ. Por intermédio do Acórdão 1.643/2024-TCU-Plenário, o TCU expediu ciências para entidades e órgãos jurisdicionados em virtude de atrasos na execução de algumas etapas do empreendimento, impropriedades no modelo licitatório adotado e divulgação de informações desatualizadas acerca do objeto.

102. Na segunda (TC-007.692/2024-2, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus), o objeto foi a implantação do muro de contenção de erosão fluvial na orla no município de Parintins/AM. Contataram-se inconsistências no projeto básico e no edital do certame, o que ensejou a concessão de

medida cautelar com vistas a evitar a aplicação de recursos federais até que esclarecidas as irregularidades apontadas, a qual foi referendada pelo Acórdão 1.881/2024-TCU-Plenário.

103. Este Tribunal desenvolveu em 2022, um painel eletrônico denominado “Recursos para Gestão de Riscos e de Desastres”, que apresenta, de forma detalhada, “a distribuição dos recursos dos programas de gestão de riscos e de desastres ao longo do tempo, destacando os valores direcionados para ações de resposta e recuperação, além de individualizar os investimentos em prevenção”. Em 2024, passou a ser possível acompanhar, de forma separada, os recursos federais direcionados, no presente exercício, para atividades de defesa civil em função dos eventos climáticos extremos ocorridos no Rio Grande do Sul. Pode-se ainda obter informações sobre os principais trabalhos realizados pelo TCU na área.

## VI. Considerações Finais

104. A presente consolidação dos trabalhos realizados por este Tribunal tendo como objeto obras públicas tem como finalidade não apenas cumprir o dever legal de elaborar a lista de empreendimentos com irregularidades para a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), mas também de reunir informações acerca de processos relevantes relacionadas com a infraestrutura do País.

105. Por certo, as adaptações e melhorias realizadas na metodologia durante os 28 anos de sua existência decorreram do aprendizado institucional e também da necessária adequação à nova realidade de redução da quantidade de investimentos de grande porte.

106. Enfim, manifesto minha plena concordância quanto à íntegra do encaminhamento proposto pelas Secretarias, de: autorizar a retirada das obras constantes na Tabela 9 da relação de objetos auditados no âmbito do Fiscobras 2024; autorizar a remessa, à Presidência e à CMO do Congresso Nacional, das informações constantes do Apêndice B, em mídia digital, além do acórdão, com o relatório e voto que o acompanham; orientar a Segecex, acerca da contínua modernização do Fiscobras, para que se dê continuidade aos esforços de integração do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) com o Transferegov; e após expedida as comunicações, arquivar o processo.

107. Esclareço que o referido Apêndice B do relatório contém dados básicos dos programas de trabalho, com: lista dos processos de fiscalizações, informações da obra com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), bem como Relatórios Sintéticos das Fiscalizações de Obras realizadas no âmbito do Fiscobras 2024, juntamente com os respectivos votos e acórdão proferidos, incluindo os dados previstos no do art. 146, § 2º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024).

Assim, voto para que seja adotado o acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de outubro de 2024.

ANTONIO ANASTASIA  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2206/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC-033.855/2023-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo
3. Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização do Congresso Nacional
4. Unidade: não há
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: SecexInfra e SecexEnergia
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do relatório de consolidação do 28º plano anual de fiscalizações deste Tribunal, relativas a investimentos em obras públicas, Fiscobras 2024, elaborado em cumprimento ao art. 145, II, da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 – LDO 2024),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 145, II, da Lei 14.791/2023, 30 a 32 da Resolução TCU 280/2016 e 169, V, do Regimento Interno do TCU, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. enviar para a Presidência do Congresso Nacional e para a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional as informações constantes do Apêndice B, em mídia digital, atualizadas até a sessão plenária de 9/10/2024, bem como cópia deste acórdão, e do relatório e voto que o acompanham;

9.2. autorizar a retirada das obras de contenção de encostas em Belo Horizonte/MG e do sistema de metrô da CBTU em Recife/PE da relação de objetos auditados no âmbito do Fiscobras 2024, aprovada por meio do Acórdão 2.047/2023-TCU-Plenário;

9.3. orientar a Segecex para que dê continuidade aos esforços de integração do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) com o Transferegov;

9.4. arquivar o processo.

10. Ata nº 42/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2206-42/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**BRUNO DANTAS**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**ANTONIO ANASTASIA**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral