



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Aviso nº 555 - GP/TCU

Brasília, 10 de junho de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão 1196/2025 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), para conhecimento, em especial quanto às informações constantes no subitem 9.1 da referida deliberação, prolatada pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 28/5/2025, nos autos do TC 008.752/2023-0, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

Esclareço que o mencionado processo trata de Solicitação do Congresso Nacional, originária do Ofício nº 80/2023/CFFC-P, de 10/5/2023, relativo ao Requerimento nº 195/2023, de autoria do Deputado Federal Jorge Solla, em que se requer a realização de ação de controle com o objetivo de verificar a regularidade dos contratos celebrados pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) com a empresa Engefort para a realização de serviços de pavimentação.

Consoante o subitem 9.3 da aludida Deliberação, envio-lhe também cópia integral do Acórdão 2.451/2024-Plenário (TC 009.611/2023-1).

Informo que, nos termos do item 9.4 do referido Acórdão, a Solicitação em tela foi considerada parcialmente, atendida.

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

Vital do Rêgo  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado Federal BACELAR  
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados  
Brasília – DF

## ACÓRDÃO Nº 1196/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.752/2023-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Solicitante: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD)
4. Unidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana)
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, em que se requer a realização de ação de controle com o objetivo de verificar a regularidade dos contratos celebrados pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) com a empresa Engefort para a realização de serviços de pavimentação.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992; no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e nos arts. 3º, inciso I, 14, incisos I e III, e 15, inciso II e § 1º, da Resolução-TCU 215/2008, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que:

9.1.1. a solicitação para realização de auditoria (Requerimento 195/2023) foi atendida pelo Acórdão 2.451/2024-Plenário;

9.1.2. os contratos da Engefort anteriores a 2021 serão analisados no TC 021.514/2022-4, cuja conclusão será comunicada a essa comissão;

9.2. juntar cópia desta decisão ao TC 021.514/2022-4, estendendo os critérios de urgência e prioridade definidos no art. 5º da Resolução-TCU 215/2008 àquele processo;

9.3. encaminhar cópia integral do Acórdão 2.451/2024-Plenário e desta decisão à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.4. considerar esta solicitação, parcialmente, atendida;

9.5. restituir o processo à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), para dar prosseguimento ao atendimento desta solicitação.

10. Ata nº 18/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1196-18/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
JORGE OLIVEIRA  
Relator

Fui presente:

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

## ACÓRDÃO Nº 2451/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.611/2023-1
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessadas: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério das Cidades; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; Secretaria-Executiva do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades
4. Unidades: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Ministério das Cidades
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana)
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida a auditoria integrada (operacional com aspectos de conformidade) decorrente das determinações constantes nos itens 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 116/2023-Plenário, realizada com o objetivo de avaliar o modelo de contratação da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) para as obras de pavimentação urbana – notadamente, por meio de Sistema de Registro de Preços (SRP) – e induzir à eficiência alocativa de recursos públicos para essa tipologia de obras.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos artigos 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, 169, inciso V, 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU e nos arts. 4º, incisos I e II, e 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. determinar ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e ao Ministério das Cidades (MCID) que, no prazo de 180 dias, estabeleçam mecanismos de coordenação que permitam compatibilizar o alcance da meta 0251 – Melhorar e ampliar a infraestrutura de mobilidade urbana para o transporte não motorizado e para o transporte público coletivo –, de forma que sejam contabilizadas, no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, as ações da Codevasf e de outros órgãos, como o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), nos municípios recebedores de intervenções com recursos federais em obras de requalificação viária urbana, em atenção ao art. 2º do Decreto 12.066, de 18 de junho de 2024, informando ao TCU as providências adotadas;

9.2. recomendar ao MCID que, no prazo de 180 dias, como órgão central da política pública de qualificação viária urbana, coordene a elaboração de um diagnóstico acerca das condições viárias dos municípios brasileiros, informando ao TCU as providências adotadas;

9.3. determinar à Codevasf que:

9.3.1. em até 120 dias, inclua, no *Checklist* de Enquadramento de Vias, requisito objetivo para avaliar os riscos de ineficiência dos investimentos e de comprometimento do corpo estradal decorrentes da ausência, da insuficiência ou da inadequação da infraestrutura (drenagem, saneamento e água potável) necessária para habilitar as vias a serem pavimentadas, de maneira a se sopesar o custo-benefício da intervenção em vias que não atendam a esse requisito, e, portanto, sem prejuízo de conferir espaço para exceções – a exemplo de áreas rurais ou localidades que não possuam previsão imediata de obras de infraestrutura, mas que demandem urgência na trafegabilidade, no escoamento de produtos e na melhoria das condições de saúde dos moradores –, desde que devidamente

fundamentadas, em respeito ao disposto no art. 31 da Lei 13.303/2016, no inciso XV do art. 18 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 14.791/2023; no inciso XVIII do art. 2º da Lei 10.257/2001, no art. 20 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018; por analogia, nos incisos XXIII e XXIV do art. 6º e no inciso I do art. 11 da Lei 14.133/2021; assim como em preceitos básicos da literatura especializada e no princípio da efetividade, informando ao TCU as providências adotadas;

9.3.2. em até 180 dias, atenda ao princípio da publicidade, necessariamente, via transparência ativa, de modo a disponibilizar as principais informações conexas com as obras de pavimentação, tanto para o cidadão como para o meio técnico, avaliando a pertinência de utilizar o modelo contido no Apêndice G do Relatório de Auditoria à peça 94 destes autos, em vista das disposições do art. 37, **caput**, da Constituição Federal de 1988, do Capítulo III da Lei 13.303/2016, do art. 169 da Lei 14.133/2021, do inciso II do art. 10 e do inciso II do parágrafo único do art. 12 do Decreto 11.529/2023, informando as providências adotadas;

9.3.3. com base no item 9.2.3 do Acórdão 116/2023-TCU-Plenário, informe ao TCU, em até 60 dias, os resultados alcançados quanto aos produtos da estatal (manuais, regulamentos e sistemas) desenvolvidos para propiciar um aprimoramento da sistemática de utilização do SRP com o intuito de contratação de obras de pavimentação;

9.4. recomendar à Codevasf a efetivação das medidas elencadas abaixo, informando ao TCU, em até 60 dias, as providências adotadas:

9.4.1. com fundamento no art. 86 da Lei 13.303/2016 e, em analogia ao parágrafo único do art. 11 da Lei 14.133/2021, crie, com respaldo em seus novos normativos internos, mecanismos que permitam a mensuração da efetividade das obras de pavimentação contratadas mediante a utilização do SRP, valendo-se de indicadores que entenda oportunos e convenientes e provendo acompanhamento sistemático via Auditorias Internas de Acompanhamento (item 3.6 da Norma de Auditoria – NOR-902);

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

9.4.3. com fundamento no Relatório 6/2023 da Auditoria Interna da Codevasf, na literatura especializada e, por analogia, no parágrafo único do art. 11 e no inciso X do art. 18 da Lei 14.133/2021, implemente, de maneira formal, mecanismos contínuos para investir na qualificação do corpo técnico e na estrutura da Companhia, com a finalidade de superar as deficiências técnicas e operacionais e realizar fiscalizações mais robustas;

9.4.4. envide esforços a fim de promover maior interação junto aos órgãos e concessionárias responsáveis pela implantação de infraestrutura (drenagem, saneamento e água potável) nas localidades abrangidas pela atuação da Codevasf, de maneira a efetuem um planejamento conjunto das intervenções, com a atuação coordenada de cada agente, de forma a se evitar o risco de ineficiência das obras de pavimentação a serem realizadas, com a adoção, sempre que possível, do conceito de “engenharia completa”;

9.5. incluir cópia do Relatório, Voto e Acórdão que compõem esta decisão no TC 008.467/2023-4 e no TC 008.752/2023-0, a fim de prover apoio ao atendimento das respectivas Solicitações do Congresso Nacional, valendo-se, particularmente, do tópico 3.3 do Relatório de Auditoria à peça 94 destes autos;

9.6. determinar à AudUrbana que promova o monitoramento do cumprimento dos itens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 116/2023-Plenário, 9.1.3 do Acórdão 1.609/2023-Plenário e 1.7.2.1 e 1.7.2.2 do Acórdão 2.552/2023-Plenário, em conjunto com o das determinações e recomendações expedidas acima; e

9.7. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 46/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/11/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2451-46/24-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
  - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**BRUNO DANTAS**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**JORGE OLIVEIRA**  
Relator

Fui presente:

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 009.611/2023-1

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidades: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Ministério das Cidades

Interessadas: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério das Cidades; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; Secretaria-Executiva do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades

SUMÁRIO: AUDITORIA INTEGRADA (OPERACIONAL COM ASPECTOS DE CONFORMIDADE). USO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS EM OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO DA CODEVASF. FALTA DE PLANEJAMENTO INTEGRADO ENTRE OS ENTES RESPONSÁVEIS PELA POLÍTICA DE IMPLANTAÇÃO E DE QUALIFICAÇÃO VIÁRIA URBANA. DESCONEXÃO ENTRE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO DA CODEVASF E OS OBJETIVOS DO PPA 2024-2027. ATUAÇÃO DESCOORDENADA DE ENTES FEDERAIS. AUSÊNCIA DE ESTUDOS E CRITÉRIOS TÉCNICOS PARA SELEÇÃO DE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS. COMPROMETIMENTO DA EFETIVIDADE DAS OBRAS. FALTA DE MECANISMO DE TRANSPARÊNCIA ATIVA. DETERMINAÇÕES DO TCU EM OUTROS PROCESSOS AINDA PENDENTES DE CUMPRIMENTO. DUAS SOLICITAÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL AFETAS AO TEMA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES À CODEVASF, AO MINISTÉRIO DAS CIDADES E AO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS PARA ATENDIMENTO ÀS SOLICITAÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL E AO MONITORAMENTO DE ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL.

## RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, excerto do relatório de auditoria elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), que obteve a anuência de suas instâncias diretas (peças 94-96):

### **“INTRODUÇÃO**

#### *Objeto de Auditoria*

1. *A auditoria é decorrente das determinações constantes nos itens 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 116/2023-TCU-Plenário (TC 036.369/2021-7), conforme exposto a seguir:*

*9.2. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica que:*

*9.2.2. realize ação de controle preventiva e tempestiva sobre os pregões eletrônicos realizados pela Codevasf (Sede e Superintendências Regionais) voltados à contratação de serviços de pavimentação de vias e contratos deles decorrentes, realizados posteriormente a 25/5/2022, de forma a verificar sua compatibilidade e aderência aos parâmetros aprovados por este Tribunal, sobretudo às determinações efetuadas por meio dos Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, 1.170/2022 - Plenário e 2.178/2022 - Plenário;*

9.2.3. tão logo existam pregões eletrônicos e contratos deles decorrentes assinados posteriormente a 25/5/2022 (data em que foi prolatado o Acórdão 1.170/2022-TCU-Plenário), em quantidade suficiente para constituir amostra representativa, realize fiscalização voltada à avaliação geral da metodologia de contratação de obras de pavimentação por meio da realização de Sistema de Registro de Preços, coletando não apenas as situações-problema detectadas, mas também os casos de sucesso, trazendo informações acerca do montante de recursos executados por essa sistemática e da quantidade de vias pavimentadas, do custo comparativo dessas obras relativamente a outras contratadas por sistemática distinta, do percentual de vias em que houve o apontamento de problemas, entre outros indicadores que possibilitem o ajuizamento acerca da conveniência do emprego dessa metodologia;

2. Dessa maneira, em atendimento ao Acórdão acima, o objeto dessa auditoria pode ser decomposto da seguinte forma:
  - i) Pregões eletrônicos que culminaram em contratos celebrados depois de 25/5/2022, para fins de avaliação quanto à implementação de parâmetros aprovados pelo TCU em determinações efetuadas por meio dos Acórdãos 1.213/2021, 1.170/2022, 2.178/2022, 116/2023, 1.609/2023, e 2.483/2023, todos do Plenário, visando o aperfeiçoamento do uso do SRP em obras de pavimentação pela Codevasf;
  - ii) Editais e contratos de obras de pavimentação da Codevasf, selecionados a fim de possibilitar a avaliação geral da metodologia de contratação de obras de pavimentação por meio da realização de sistema de registro de preços;
  - iii) Editais e contratos abarcados pela Solicitação do Congresso Nacional (SCN) do TC 008.467/2023-4, visando a análise quanto à existência de irregularidades em contratos de pavimentação;
  - iv) Editais e contratos abarcados pela SCN do TC 008.752/2023-0, buscando apurar a existência de irregularidades em contratos executados pela empresa Engefort.

Ante o exposto, constata-se que os dois primeiros blocos se relacionam a uma abordagem típica de auditorias operacionais, ao passo que o terceiro e quarto objetos, alinham-se a uma vertente mais próxima de auditorias de conformidade. Em vista dessa composição, o presente trabalho é de natureza combinada. Objetivo e escopo

3. O objetivo desta auditoria, construído a partir das determinações constantes nos itens 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 116/2023-TCU-Plenário, foi avaliar o modelo de contratação da Codevasf para as obras de pavimentação urbana – notadamente por meio de Sistema de Registro de Preços (SRP) - e induzir a eficiência alocativa de recursos públicos para essa tipologia de obras.

4. A avaliação foi estruturada a partir da definição das seguintes questões de auditoria:

**Questão 1:** Em que medida a contratação das obras de pavimentação por meio de Sistema de Registro 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 Ministério das Cidades (MCID), Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), convênios, contratos de repasse para as obras de pavimentação urbana?

**Questão 3:** Em que medida a Codevasf estruturou-se organizacionalmente de modo a 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?

5. O escopo da auditoria possui marcos temporais e circunstanciais bem específicos. Temporais, porque há interesse especial em se sopesar eventual aprimoramento, por parte da Codevasf, nos contratos sob o regime SRP celebrados após determinações impostas pelo TCU, no sentido de aperfeiçoar a sistemática de Enquadramento das Vias (Questão 1). Além disso, há relevância em se cotejar a sinergia dessa tipologia de objeto (obra de pavimentação via SRP da Codevasf) vis a vis outras formas de se cumprir com a mesma finalidade (convênios, contratos de repasse), ainda que sob a responsabilidade de outros órgãos (Questão 2). No mais, reforçam e auxiliam o propósito de avaliação geral a análise quanto ao cumprimento de uma série de determinações exaradas pelo Controle Externo (Questão 4), assim como a avaliação de diversos requisitos gerais inerentes às etapas de planejamento, orçamentação, contratação, execução e entrega das obras (Questão 3).

6. Em face das questões formuladas, pode-se assentar que o desenho da auditoria buscou meios de se avaliar e, potencialmente, aperfeiçoar a sistemática de execução de obras de pavimentação via SRP da

*Codevasf, uma vez que a jurisprudência do TCU se consolidou em torno da pertinência de se aprimorar tal alternativa diante das dificuldades enfrentadas quando se intentava cumprir o mesmo objetivo – pavimentação urbana – por meio de outros instrumentos, notadamente convênios.*

#### *Critérios*

7. *Utilizou-se como principais critérios de auditoria as seguintes referências:*
  - a) *Constituição Federal;*
  - b) *Lei das Estatais (Lei 13.303, de 30 de junho de 2016);*
  - c) *Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, em particular, os Acórdãos 1.213/2021, 1.170/2022, 2.178/2022, 116/2023, 1.609/2023, 2.483/2023, todos do Plenário e de Relatoria do Ministro Jorge Oliveira;*
  - d) *Normativos da Codevasf;*
  - e) *Normativos do DNIT relacionados ao controle de qualidade de obras de pavimentação;*
  - f) *Literatura Especializada sobre Obras de Pavimentação.*
8. *Ao longo do relatório, poder-se-á apurar outros critérios complementares adotados. De todo modo, pode-se consultar a relação completa dos critérios por meio da leitura conjunta da Matriz de Achados (Apêndice E) e das Referências (Apêndice F).*

#### *Métodos aplicados*

9. *Foram utilizadas principalmente as seguintes técnicas de auditoria: análise documental; pesquisa em sistemas informatizados; reuniões técnicas; pesquisas de opinião em formulários eletrônicos; entrevistas semiestruturadas; confronto de informações e documentos; análise quantitativa e qualitativa de dados; além de painéis de referência para validação da matriz de planejamento e da matriz de achados.*
10. *No que toca aos sistemas informatizados, foram consultados especialmente o Sistema de Gestão de Contratos e Convênios da Codevasf (Sigec) e o sistema eletrônico de gestão de documentos e processos da Codevasf (e-Codevasf). As reuniões técnicas envolveram a Auditoria Interna da Codevasf, auditores da Controladoria-Geral da União, além de gestores em postos chave da estatal. A pesquisa de opinião, de caráter facultativo, foi direcionada a todos os colaboradores que atuam ou já atuaram na área de pavimentação, ao passo que as entrevistas semiestruturadas coletaram informações junto a cada uma das 16 superintendências regionais da Codevasf. No mais, a parte documental abarcou vasta leitura e uso de recursos para análise exploratória de dados, a fim de melhor embasar os apontamentos deste trabalho. Por fim, os painéis conduzidos para ratificar e dar transparência à matriz de planejamento e à matriz de achados trouxeram uma participação dos jurisdicionados, em larga medida, alinhada com os apontamentos da equipe, além de sugestões de aprimoramentos.*
11. *Como metodologia inovadora, em projeto coordenado pela Secretaria de Comunicação do TCU (Secom), fomentou-se a participação cidadã, questão essencial ao desenvolvimento do controle social das obras públicas (OLIVEIRA e BRANDÃO, 2023), por meio da campanha ‘Como estão as ruas da sua cidade?’ (<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunal-fiscaliza-obras-de-pavimentacao-de-vias-urbanas.htm> - acesso em 15/04/2024). Nessa vertente, foram utilizados diversos canais de comunicação (portal externo do TCU, Instagram, X, Facebook, LinkedIn, Voz do Brasil, Rádio Justiça, mailing de imprensa, peça de Whatsapp para a Unidade Técnica) para colher contribuições de cidadãos em diversos municípios na área de atuação da Codevasf.*
12. *As questões formuladas constam a seguir e as respostas foram consolidadas no Apêndice D.*
  - a) *No seu município as ruas com pavimento são as mais movimentadas?*
  - b) *As ruas pavimentadas têm material de boa qualidade?*
  - c) *Há quanto tempo você não vê uma obra de pavimentação na sua cidade?*
  - d) *Mais ruas pavimentadas no seu município faz você se sentir valorizado enquanto cidadão?*
  - e) *Você tem alguma mensagem aos auditores do TCU responsáveis pela fiscalização destas obras de pavimentação?*
13. *Adicionalmente, uma vez que o objeto deste trabalho tem intersecção com Solicitações do Congresso Nacional (TC 008.467/2023-4 e TC 008.752/2023-0), foi feita análise documental em busca de indícios de irregularidades, notadamente concluídos, uma vez que tais SCN demandaram fiscalizações com propósito de se apurar a presença de irregularidades.*
14. *Com isso, pode-se dizer que fora desenvolvido uma auditoria combinada (ISSAI 100 – 23), em face das vertentes operacional (preponderante) e de conformidade (acessória).*

### Organização do relatório

15. De forma a facilitar a leitura e em atendimento às orientações constantes do Manual de Auditoria Operacional do TCU, organizou-se o conteúdo deste relatório, além dessa Introdução, em outros cinco capítulos, exclusive Conclusão, Proposta de Encaminhamento, Referências e Apêndices.

16. O presente capítulo (Capítulo I) aborda os elementos introdutórios do relatório, envolvendo objeto, objetivo, escopo, critérios e metodologia.

17. O Capítulo II contém a visão geral do objeto, incluindo breve contextualização sobre os antecedentes do presente trabalho, agregando ainda um embasamento teórico mínimo sobre a tipologia de obra e de contratação examinada (pavimentação e Sistema de Registro de Preço).

18. O Capítulo III reúne as respostas para as quatro questões de auditoria com a exposição dos dois achados no subtópico 3.1:

**Achado 1:** Ausência de planejamento integrado entre os órgãos envolvidos com a política de requalificação viária

**Achado 2:** Comprometimento da Efetividade da pavimentação das ruas nos Municípios escolhidos

19. O Capítulo IV, atendendo a pedido formulado pelo Ministro Relator, compatível com a lógica de uma avaliação geral, trouxe casos de sucesso reportados pela Codevasf.

20. O Capítulo V discorre sobre os benefícios decorrentes da presente auditoria, ao passo que o Capítulo VI enfeixa diversos Esclarecimentos Adicionais úteis ao objetivo primeiro de aprimorar a efetividade das obras de pavimentação da Codevasf contratadas via SRP.

### VISÃO GERAL

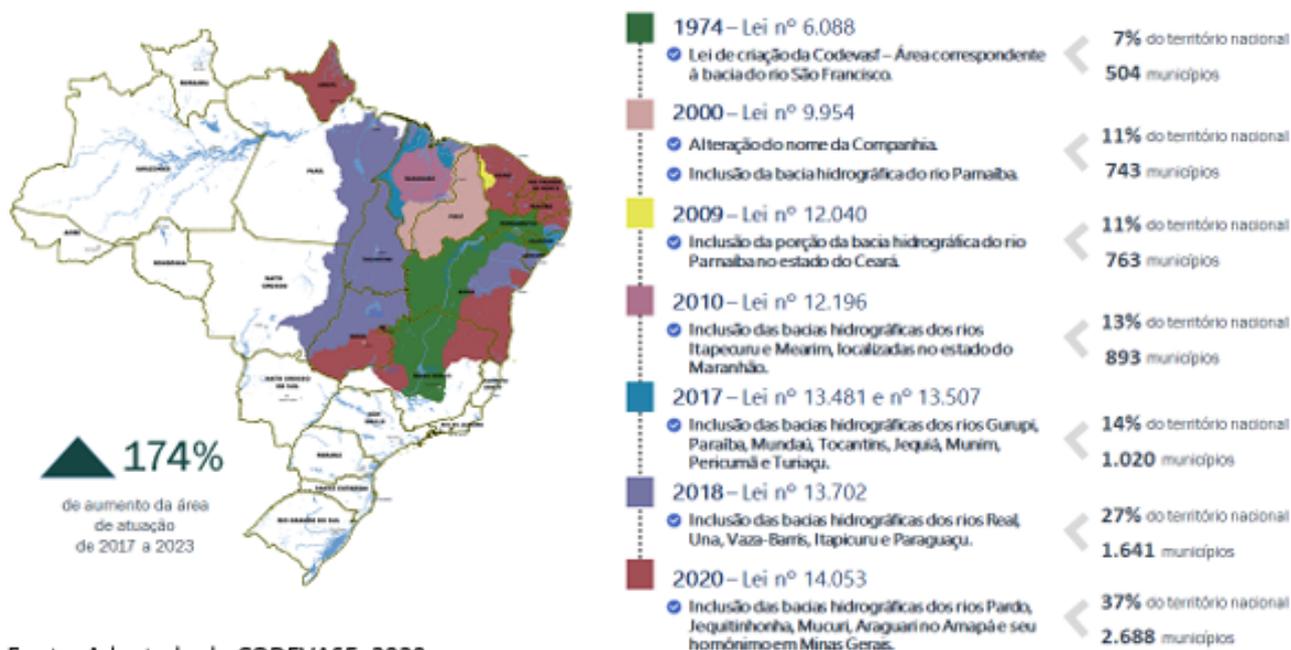
21. A Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) é uma empresa pública de direito privado, criada pela Lei 6.088, de 16 de julho de 1974, e vinculada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). Sua missão é desenvolver de forma integrada e sustentável as bacias hidrográficas, conforme os objetivos fundamentais da constituição brasileira, especialmente no que diz respeito à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades sociais e regionais. A Codevasf atua há 50 anos sem fins lucrativos, e tem como propósito '**Construir caminhos** de oportunidades, integrando regiões e transformando vidas de forma planejada e sustentável.'

22. A área de atuação da Codevasf abrange diversas bacias hidrográficas nos Estados de Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Piauí, Sergipe, Tocantins e Distrito Federal, conforme definido pela Lei 14.053, de 8 de setembro de 2020.

23. A empresa, que tem sede em Brasília, possui gestão descentralizada por meio da existência de 16 Superintendências Regionais, cada uma responsável pela coordenação e execução das atividades em suas respectivas regiões. As superintendências têm estruturas específicas que incluem comitês, gabinetes, assessorias e diversas gerências regionais focadas em áreas como revitalização, desenvolvimento territorial, infraestrutura, irrigação e operações.

24. Desde o ano de 2017 a empresa vem tendo forte ampliação de sua área de atuação, conforme autorizado por lei. Passando de 893 municípios (13% do território nacional) para mais de 2600 (37% do território nacional). A figura 1 ilustra a evolução da área de atuação da empresa desde o ano de sua fundação até os dias atuais, com as leis autorizadoras, os respectivos números de municípios e os percentuais do território nacional abrangido.

Figura 1 – Evolução da área de abrangência da Codevasf



Fonte: Adaptado de Codevasf

25. É importante registrar que a Codevasf integrou a lista de alto risco (LAR) da Administração Pública Federal, conforme relatório produzido pelo TCU em 2022 ([https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/capacidade\\_institucional\\_da\\_codevasf\\_na\\_gestao\\_de\\_recursos\\_publicos.html](https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/capacidade_institucional_da_codevasf_na_gestao_de_recursos_publicos.html)). Tal lista, editada pela Corte de Contas, compila os principais riscos que podem comprometer tanto a qualidade dos serviços ofertados pelo governo quanto a eficácia das políticas públicas. Nesse sentido, como consequência do rápido crescimento da Companhia – tanto territorial quanto orçamentário – sobressai o desafio de gestão, inclusive considerando o volume de aportes de emendas parlamentares.

26. De acordo com o relatório da administração do ano de 2023, a estatal possui 5 linhas de negócios principais, as quais são divididas por temas estratégicos, que são Segurança Hídrica, Agricultura Irrigada, Economia Sustentável, Estruturação de Cidades e Planejamento Regional e Inovação. A tabela 1 resume essas atividades, com o setor, principais intervenções decorrentes da ação, seus benefícios esperados e público-alvo, sendo destacada a linha de negócio afeta a este trabalho.

Tabela 1 – Linhas de Negócio da Codevasf

Linhas de Negócios	Setor	Principais Intervenções	Benefícios	Público-alvo
Segurança Hídrica	Revitalização de Bacias Hidrográficas	- Esgotamento sanitário - Resíduos sólidos - Processos erosivos - Proteção de nascentes - Ações de conservação e sustentabilidade no uso de água, solo e recursos naturais	- Melhoria da qualidade e aumento da disponibilidade de água	- População urbana e rural - Produtores rurais
	Infraestrutura Hídrica	- Obras estruturantes - Sistemas de abastecimento de água - Construção de Adutoras - Cisternas e Poços - Barragens - Gestão e Operação de Obras	- Aumento da oferta de água para usos múltiplos	- População urbana e rural, com prioridade de atendimento às famílias que vivem com baixa oferta de água

		<i>de Infraestrutura Hídrica</i>		- Produtores rurais
<i>Agricultura Irrigada</i>	<i>Irrigação</i>	- Gestão de projetos públicos de irrigação - Implantação de infraestrutura para irrigação	- Geração de emprego e renda, aumento da produção agrícola, atração de investimentos e geração de divisas	- Produtores rurais, familiares e empresariais
<i>Economia Sustentável</i>	<i>Inclusão Produtiva</i>	- Apoio à estruturação de Arranjos Produtivos Locais - Obras de infraestrutura para escoamento de produção - Projetos e obras em infraestrutura rurais - Máquinas e equipamentos - Operação dos Centros Integrados de Recursos Pesqueiros e Aquicultura - Capacitação de jovens	- Geração de emprego, renda, aumento da produção agrícola, atração de investimentos e geração de divisas - Inserção de jovens no mercado de trabalho - Retenção do homem no campo	- Pequenos e médios produtores rurais
<i>Estruturação de Cidades</i>	<i>Infraestrutura Urbana</i>	- Melhoria da rede viária - Construção de equipamentos públicos - Otimização da logística urbana - Canalização e drenagem urbana	- Qualificação urbana - Aumento da atratividade produtiva, comercial e industrial	- População urbana dos municípios beneficiários
<i>Planejamento Regional e Inovação</i>	<i>Planejamento Regional e Inovação</i>	- Elaborar planos de desenvolvimento regional e de recursos hídricos - Promover a inovação nas ações de desenvolvimento regional	- Otimizar ações de desenvolvimento regional - Aumentar a eficiência dos serviços prestados	- Instituições governamentais e não governamentais que atuam no planejamento e desenvolvimento territorial - População urbana e rural

27. Cumpre destacar que até o ano de 2020, as linhas de negócio relativas à Estruturação de Cidades e Planejamento Regional e Inovação não constavam com temas estratégicos da companhia, tendo sido incluídos a partir do ano de 2021, sendo que a execução de obras de pavimentação pela Codevasf está no âmbito da Estruturação de Cidades, cuja linha está destacada na tabela 1.

28. No que diz respeito a importância socioeconômica, considera-se que a execução de serviços de pavimentação de vias públicas visa proporcionar melhores condições de vida à população dos diversos municípios da área de atuação da Codevasf.

29. A grande maioria dos municípios apresenta condições estruturais bastante deficitárias, podendo-se facilmente encontrar diversas vias, tanto na área urbana, mas principalmente na zona rural, sem nenhum tipo de pavimentação. Tal precariedade favorece a proliferação de doenças e dificulta o tráfego das pessoas e do comércio existente, o que consequentemente reduz a qualidade de vida da população.

30. Ademais, o investimento na infraestrutura das cidades é essencial para o desenvolvimento da região beneficiada e favorece o Índice de Desenvolvimento Humano do município.

Da estrutura organizacional da Codevasf dedicada as obras de pavimentação

31. A atual estrutura organizacional da Codevasf, estabelecida pelo Instrumento Normativo aprovado pela Deliberação N° 15, de 10 de abril de 2024, trouxe mudanças significativas em sua organização e funcionamento.

32. A **Área de Desenvolvimento e Infraestrutura (AD)**, vinculada à Presidência, desempenha um papel essencial na definição de diretrizes para novas oportunidades de atuação e negócios, bem como na identificação de mercados e fontes de financiamento. Suas responsabilidades incluem definir padrões técnicos para a elaboração de projetos de infraestrutura, gerenciar os resultados das ações de desenvolvimento regional e planejar, monitorar e avaliar projetos e atividades executadas pela área. A AD possui sob seu escopo três gerências, que tratam de obras hídricas, edificações e qualificação viária, conforme figura 2.

Figura 2 - Estrutura organizacional da Codevasf - Área de Desenvolvimento e Infraestrutura- Qualificação Viária



Fonte: Adaptado de Codevasf

33. A **Gerência de Qualificação Viária** é responsável por programar e implementar empreendimentos de infraestrutura de transportes. Isso envolve estabelecer diretrizes, objetivos, prazos e recursos necessários para esses projetos. Além disso, a gerência coordena as atividades relacionadas à implantação dos empreendimentos, monitorando e fiscalizando a execução das obras e serviços necessários para garantir que atendam aos padrões de qualidade e segurança.

34. A **Unidade de Implantação de Obras de Qualificação Viária** tem como função elaborar termos de referência e projetos executivos para obras de infraestrutura de transportes. Ela coordena e supervisiona a execução das obras, monitorando continuamente o progresso e identificando possíveis desvios para tomar as medidas corretivas necessárias. A unidade também é responsável por emitir pareceres técnicos sobre a execução das obras.

35. A **Unidade de Gestão e Controle de Projetos de Qualificação Viária** é encarregada de planejar e elaborar termos de referência para contratação. Além disso, propõe diretrizes e elabora manuais técnicos, interage com órgãos de auditoria, monitora o desenvolvimento dos contratos e consolida dados sobre a execução das obras de qualificação viária. A unidade também fornece informações detalhadas sobre o andamento dessas obras, garantindo transparência e eficiência na gestão dos projetos.

A execução de obras de pavimentação financiadas com recursos da União por meio de contratos de repasse ou convênios

36. A Política de Qualificação Viária em áreas urbanas vinha sendo executada até o ano de 2021, majoritariamente, por meio da ação orçamentária denominada Ação de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Ação 1D73), vinculada ao Ministério das Cidades. Por sua vez, no caso das obras em estradas vicinais a principal Ação era a Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado (Ação 7K66).

37. Na prática, a ação 1D73 era predominantemente custeada por emendas parlamentares (85% dos contratos celebrados entre 2015-2021) e embora pudesse prever a execução de investimentos com escopo mais amplo no que diz respeito ao desenvolvimento urbano, se limitava a obras de pavimentação ou recapeamento de vias urbanas em todo o território nacional, o que demonstrava um resultado bastante limitado em relação ao objetivo declarado pelo Ministério das Cidades e pela legislação relacionada.

38. Em 2018, por meio de ação de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), o TCU avaliou aspectos de formulação, implementação e monitoramento de resultados da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, com foco nos contratos de repasse destinados a obras de pavimentação urbana.

39. A FOC foi apreciada pelo Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que recomendou ao Ministério das Cidades que fosse realizado diagnóstico que identificasse indicadores-chave de progresso para os principais objetivos, se caracterizasse os municípios que realmente necessitam de suporte e o tipo de suporte requerido, e se estabelecesse parâmetros para análise de custos, considerando custos e benefícios em diferentes faixas de valores de contratação, para demonstrar a efetiva contribuição da União na Ação 1D73, além do aspecto financeiro.

40. Também recomendou que se explicitasse qualitativa e quantitativamente a condição dos pavimentos municipais para servir de linha base para avaliação dos resultados da Ação 1D73. Além disso, os objetivos deveriam ser definidos e traduzidos em metas claras, com sistema de monitoramento e avaliação que retroalimente o ciclo da ação. Por fim, a comunicação regular do progresso da política, por meio de relatórios de implementação deve ser feita junto às principais partes interessadas. Essas determinações estão sendo monitoradas por meio do processo TC 016.327/2017-9.

41. Posteriormente, no ano de 2022, a ação 1D73, que originalmente tinha um amplo escopo voltado para o desenvolvimento urbano integral, foi descontinuada. Essa decisão foi tomada porque, na prática, o foco da ação se restringia principalmente a obras de pavimentação. Em seu lugar, foi criada a ação 00TI, cujo objetivo é a implantação e qualificação viária urbana, refletindo a realidade observada: a prevalência entre as opções dos parlamentares em destinar recursos de suas emendas orçamentárias para obras de pavimentação.

42. A sistemática para a execução dessas obras, vinculadas às ações 1D73, 7K66 e 00TI, seguia a Portaria Interministerial 424, de 30 de dezembro de 2016 que estabelece normas para execução de transferências voluntárias de recursos da União, inclusive a atuação de mandatários. Atualmente, o regramento se dá por meio da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33 de 2023.

43. A execução de uma obra de pavimentação por meio de um contrato de repasse, com a Caixa Econômica Federal atuando como mandatária da União, segue um processo específico que envolve várias etapas:

Tabela 2 - Etapas da Sistemática de Execução de uma Obra de Pavimentação

Etapa	Descrição
<b>Celebração do Convênio ou Contrato de Repasse:</b>	O contrato de repasse é formalizado entre o ente público (municipal, estadual ou distrital) e a União, tendo a Caixa Econômica Federal como mandatária. Este contrato define as responsabilidades, o objeto do repasse e as condições de execução.
<b>Liberação dos Recursos:</b>	A Caixa Econômica Federal gerencia a liberação dos recursos financeiros conforme o cronograma físico-financeiro da obra. Os recursos são liberados em parcelas, condicionadas ao cumprimento das etapas estabelecidas no contrato.
<b>Elaboração e Aprovação dos Projetos:</b>	O ente conveniente (beneficiário do repasse) deve elaborar os projetos básicos e executivos da obra. Esses projetos são submetidos à Caixa para análise e aprovação, garantindo que estão em conformidade com as normas técnicas e os requisitos do contrato.

<b>Licitação e Contratação da Obra:</b>	<i>Após a aprovação dos projetos, o ente conveniente realiza o processo licitatório para a contratação da empresa que executará a obra de pavimentação. A licitação deve seguir a legislação vigente (Lei de Licitações e Contratos).</i>
<b>Execução da Obra:</b>	<i>Com a empresa contratada, inicia-se a execução da obra de pavimentação. A Caixa acompanha o andamento da obra, realizando vistorias técnicas periódicas para verificar o cumprimento do cronograma e a qualidade dos serviços executados.</i>
<b>Fiscalização e Monitoramento:</b>	<i>A fiscalização da obra é responsabilidade do ente conveniente, mas a Caixa também realiza monitoramento técnico, analisando relatórios de execução e realizando inspeções in loco.</i>
<b>Prestação de Contas:</b>	<i>Ao final da obra ou em etapas intermediárias, o ente conveniente deve prestar contas dos recursos recebidos e utilizados. A Caixa verifica a conformidade das despesas e a execução dos serviços, emitindo pareceres técnicos.</i>
<b>Liberação das Parcelas Finais:</b>	<i>Com a aprovação das prestações de contas parciais e finais, a Caixa libera as parcelas finais dos recursos, assegurando que todas as etapas do contrato foram cumpridas adequadamente.</i>
<b>Recebimento Definitivo da Obra:</b>	<i>Após a conclusão da obra, é realizado o recebimento definitivo, onde a Caixa, junto com o ente conveniente, verifica se todos os itens do contrato foram cumpridos, certificando-se da qualidade e conformidade dos serviços prestados.</i>
<b>Encerramento do Contrato</b>	<i>Com a obra concluída e as contas aprovadas, o contrato de repasse é encerrado, e a Caixa finaliza sua atuação como mandatária, emitindo os relatórios finais de acompanhamento e fiscalização.</i>

44. Essa execução de obras de pavimentação por meio de contratos de repasse, com a Caixa Econômica Federal como mandatária da União, apresenta desafios significativos para pequenos municípios. Esses municípios frequentemente enfrentam limitações em termos de pessoal qualificado e recursos técnicos para negociar e formalizar os contratos, além de dificuldades para cumprir os requisitos documentais e burocráticos necessários para a liberação dos recursos. A elaboração de projetos básicos e executivos exige conhecimentos técnicos especializados, e a falta desses recursos pode resultar em projetos mal elaborados e reprovações pelos órgãos fiscalizadores, impactando negativamente a qualidade e o andamento das obras.

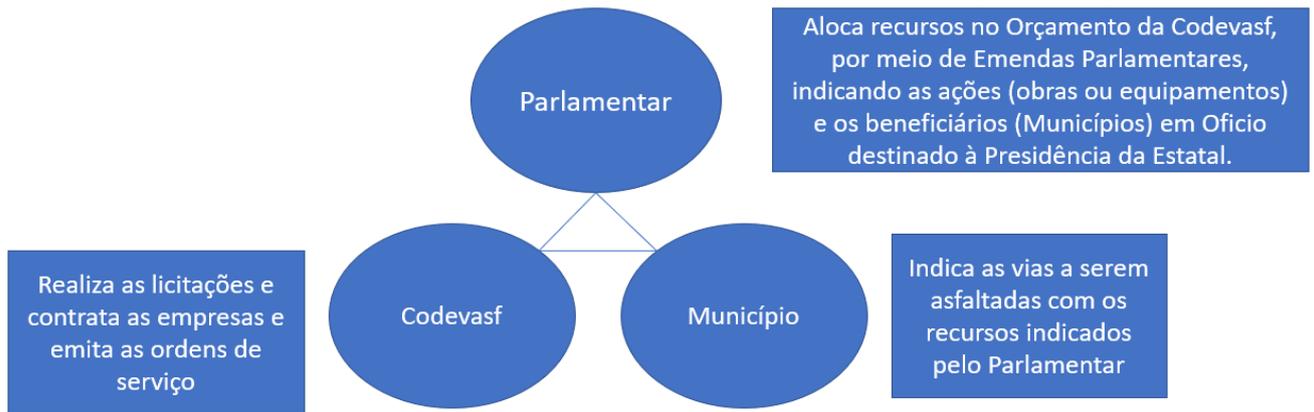
45. A gestão e a supervisão da execução da obra também representam desafios consideráveis. Pequenos municípios podem não ter a capacidade técnica necessária para realizar uma fiscalização contínua e efetiva, o que pode comprometer a qualidade final da obra, gerar retrabalho e aumentar os custos. A prestação de contas, que exige um controle financeiro rigoroso e conhecimento técnico, é outro ponto crítico, pois erros e atrasos podem resultar na suspensão de repasses e na necessidade de devolução de recursos, comprometendo a continuidade e a conclusão das obras.

A execução de obras de pavimentação financiadas com recursos da União pela execução direta da Codevasf, por meio de SRP

46. As primeiras iniciativas da Codevasf de assumir a execução direta das obras de pavimentação, por meio de SRP, tiveram início no ano de 2018, por meio das licitações conduzidas pela Sede, conforme constante no Edital 27/2018, cuja obras seriam administradas pela Superintendência Regional de São Luiz/MA, e Edital 33/2018, cujas obras seriam administradas pela Superintendência Regional Penedo/AL. Esses editais tiveram como referência as Atas de Registro de Preço que a empresa já fazia para aquisições de equipamentos.

47. O arranjo institucional que resulta na execução das obras possui resumidamente 3 atores principais: i) Parlamentar; ii) Município; iii) Codevasf.

Figura 3 – Arranjo interinstitucional acerca da execução das obras de pavimentação.



Fonte: elaboração própria

48. A sistemática logo trouxe simpatia pelos parlamentares, que vislumbraram na inovação uma oportunidade de ver, mais rapidamente que nos casos dos convênios ou contratos de repasse, resultados práticos da alocação das emendas. Isto é, o início e a conclusão das obras de pavimentação em suas localidades. Dessa maneira, o programa, inicialmente embrionário, difundiu-se para todas as Superintendências Regionais, estruturou-se e ganhou status de gerência na empresa, para atender a demanda dos legisladores.

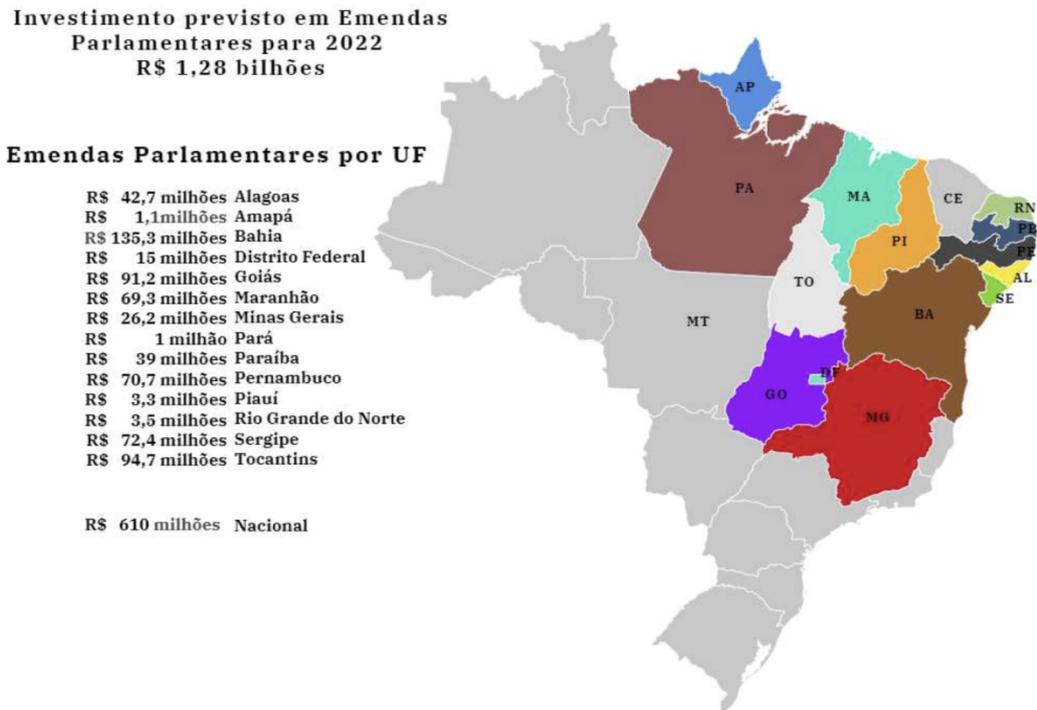
49. A implementação efetiva de ações sociais e de infraestrutura por meio da aplicação de emendas parlamentares é uma das linhas de atuação, que, pela materialidade, mais repercute sobre a Codevasf. Assim, observa-se nos orçamentos aprovados, ano após ano, significativa representatividade dos valores aprovados para a empresa com origem em emendas, sendo que para 2022 a Lei Orçamentária Anual (LOA) conteve R\$ 1,27 bilhões oriundos de emendas.

50. Esse valor é contabilizado para fins de elaboração e acompanhamento dos Planos Anuais de Negócios (PAN), em subclassificação à parte, uma vez que não há definição prévia das localidades e dos projetos que serão executados. Em geral, a indicação de emenda parlamentar ocorre durante o exercício, com conclusão da execução nos exercícios seguintes, quando já estando empenhadas e inscritas como restos a pagar, são acompanhadas dentro dos projetos/atividades específicos.

51. Previamente à execução das emendas parlamentares, é possível avaliar o estado para o qual estão previstas as destinações dos recursos e, por conta dessa dinâmica, o acompanhamento deles com frequência mensal, coincidindo com o monitoramento do PAN.

52. Em termos gerais, esses recursos estão distribuídos da seguinte forma:

Figura 4 – Distribuição das emendas parlamentares por UF na Codevasf no ano de 2022



Fonte: Codevasf

53. *Observa-se que definição da localidade que receberá a pavimentação é uma construção conjunta entre os parlamentares e os representantes dos municípios, restando a estatal instrumentalizar, por meio dos editais a intenção dos primeiros.*

54. *Essa sistemática trouxe consigo algumas vantagens. A principal delas é a maior capacidade técnica e experiência que a Codevasf possui, mormente em obras hídricas, mas que vem sendo aprimorada para obras de pavimentação. Além disso, essa medida desonera os pequenos municípios das complexidades administrativas e técnicas envolvidas no planejamento, preparação e execução de obras, permitindo-lhes focar em outras áreas de gestão pública. A maior agilidade no processo e a maior chance de se assegurar a conformidade com as normas técnicas são outros pontos positivos, assim como as economias de escala que podem ser obtidas pela Codevasf ao gerenciar múltiplos projetos simultaneamente.*

55. *No entanto, essa centralização também apresenta desafios. O desconhecimento das necessidades locais pode resultar em uma menor sensibilidade às particularidades de cada município, já que os técnicos da Codevasf podem não ter um nível suficiente de conhecimento sobre as condições específicas de cada área. Além disso, a transferência de responsabilidade pode introduzir novos níveis de burocracia, complicando a comunicação e potencialmente atrasando a execução das obras. A dependência institucional dos municípios em relação à Codevasf pode comprometer sua autonomia e capacidade de desenvolver competências técnicas internas.*

56. *Por fim, existem riscos relacionados a conflitos de prioridade, uma vez que a Codevasf terá que gerenciar diversas demandas ao mesmo tempo, o que pode levar a atrasos na execução das obras. Também há o risco de desalinhamento político, onde mudanças na gestão federal podem afetar a continuidade e a estabilidade dos projetos de pavimentação.*

57. *Conforme ressaltado no voto condutor do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, o crescente volume de recursos recebido por emendas parlamentares, caracterizadas pela imprevisibilidade e pelo escasso tempo hábil para execução, já que costumam ser liberadas ao final do exercício, foi apresentado como uma das justificativas para realização de pregão para registro de preços de serviços de pavimentação de vias públicas em diversos municípios da área de atuação da Codevasf.*

58. *De acordo com a empresa, na medida em que há a transferência de recursos, em sua maioria advindos de emendas parlamentares, quer sejam individuais, de bancada ou de relator, ou por meio de Transferência de Execução Descentralizada (TED) do então Ministério do Desenvolvimento Regional, atual*

MIDR, as quais por sua vez também podem ter origem em emendas parlamentares, são emitidos empenhos e formalizados os contratos com as construtoras constantes das atas de registro de preços.

59. O procedimento adotado pela empresa prevê a elaboração de um projeto padrão, contendo termo de referência, especificações técnicas e planilhas. Após a assinatura do contrato o projeto é ajustado para se adequar às particularidades da via que irá sofrer intervenção, é elaborado o projeto executivo e é feita a adequação dos quantitativos, sendo que os pagamentos somente são realizados de acordo com os serviços efetivamente executados.

Figura 4 – Fluxo de Processo – SRP pavimentação Codevasf



Fonte: elaboração própria da Equipe de Auditoria

60. Trazidos esses esclarecimentos básicos sobre contratos via SRP e contratos repasse, traz-se a tabela 3 a seguir no intuito de explicitar a representatividade material de cada vertente:

Tabela 3 – Comparativo de valores de contratos de repasse do MCID X Contratos SRP Codevasf anos 2022-2024 (fonte Semob/MCid Sigec/Codevasf - elaboração própria)

<b>Estado</b>	<b>MCID (R\$)</b>	<b>CODEVASF (R\$)</b>
<b>MG</b>	730.092.841,1 <sup>1</sup>	111.200.865,42
<b>MA</b>	496.905.234,31	139.793.646,00
<b>CE</b>	332.445.621,55	31.483.000,00
<b>BA</b>	329.688.577,30	462.269.115,40
<b>PB</b>	295.317.479,23	166.894.123,30
<b>PI</b>	292.834.195,90	20.628.000,00
<b>GO</b>	280.577.110,51	48.548.429,46
<b>PE</b>	244.178.056,69	264.293.374,80
<b>TO</b>	239.000.630,30	49.666.905,87
<b>AL</b>	217.835.904,59	164.256.492,30
<b>AP</b>	210.962.154,00	195.468.269,30
<b>RN</b>	199.092.705,20	51.157.683,03
	<b>3.868.930.510,75</b>	<b>1.705.659.904,88</b>

(1) Nem todos os municípios dos estados de MG estão na área de abrangência da Codevasf.

61. Os montantes destacados na tabela 3 demonstram a relevância material dos valores contratados em obras de pavimentação pela Codevasf, os quais correspondem a praticamente 1/3 dos recursos potenciais aplicáveis em obras de pavimentação na área de abrangência.

62. Feita essa contextualização geral, dá-se prosseguimento ao exame técnico, com os achados de auditoria decorrentes dos procedimentos consignados na matriz de planejamento do trabalho.

**EXAME TÉCNICO****QUANTO A AVALIAÇÃO GERAL DA SISTEMÁTICA DE USO DE SRP EM OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO****2.1.1 Achado I – Ausência de planejamento integrado entre os entes federais envolvidos com a política de requalificação viária urbana**

63. A ausência de planejamento integrado entre os entes públicos envolvidos com a política de implantação e qualificação viária urbana manifesta-se de maneira multifacetada, evidenciando lacunas significativas na coordenação e execução das políticas públicas voltadas para a infraestrutura das cidades.

64. O presente achado decorre das questões 1 e 2 da matriz de planejamento: *Questão 1: Em que medida a contratação das obras de pavimentação por meio de Sistema de Registro de Preços pela Codevasf, após 25/5/2022, é capaz de promover efetividade, eficiência e eficácia na política pública de requalificação viária urbana? E Questão 2: Existe algum planejamento e compatibilização para evitar sobreposição da atuação dos órgãos Ministério das Cidades (MCID), Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), convênios, contratos de repasse para as obras de pavimentação urbana?*

65. Primeiramente, a análise conduzida revela uma desconexão entre as obras de pavimentação realizadas pela Codevasf e os objetivos delineados da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado a Implantação e Qualificação Viária no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027- Anexo III - Programas Finalísticos. Esta falta de alinhamento resulta na ineficácia das obras em contribuir para os indicadores e metas estabelecidos pelo Ministério das Cidades, comprometendo a efetividade do planejamento de médio prazo.

66. Verifica-se uma dispersão de esforços na execução de obras de pavimentação, com múltiplos atores federais, incluindo, além da Codevasf, o DNOCS e o Ministério das Cidades (contratos de repasse), atuando muitas vezes na mesma área de influência da estatal ora auditada. Com isso, realiza-se ou fomenta-se obras de pavimentação, porém com insuficiente interlocução setorial, indispensável para a necessária coordenação na aplicação dos investimentos federais. Esta desconexão e potencial redundância de ações não apenas marca uma falta de coordenação interinstitucional, mas também aponta para uma potencial ineficiência na utilização dos recursos públicos, uma vez que esses esforços duplicados poderiam ser melhor direcionados para áreas de maior necessidade.

67. Por fim, a ausência de estudos fundamentados que orientem a seleção dos municípios beneficiados pelas obras de pavimentação urbana é uma lacuna crítica no processo de tomada de decisão. A falta de critérios claros e objetivos para a escolha das localidades, bem como a inexistência de um mecanismo de monitoramento que permita avaliar a adequação dos investimentos às reais necessidades das comunidades, compromete a efetividade das intervenções e a capacidade de gerar impactos positivos duradouros no tecido urbano. Essa deficiência na base de evidências para a tomada de decisão reforça a necessidade de um planejamento integrado e baseado em dados, que assegure a otimização dos recursos e a maximização dos benefícios sociais e econômicos das políticas de requalificação viária.

**Desconexão entre as obras de pavimentação realizadas pela Codevasf e os objetivos delineados no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 e a sobreposição de esforços.**

68. A análise revelou que as obras de pavimentação realizadas pela Codevasf não impactam nos indicadores e objetivos delineados no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027- Anexo III - Programas Finalísticos, especificamente no que tange à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado a Implantação e Qualificação Viária.

69. Nos últimos anos, diversas ações orçamentárias foram realizadas para promover obras de pavimentação urbana e de estradas vicinais. Até 2018, os Ministérios das Cidades e da Integração Nacional eram responsáveis pelas ações 1D73 e 7K66. Com a fusão desses dois ministérios, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), e as ações foram renomeadas para 00T1 e 00SX. Em 2023, houve uma reestruturação ministerial que dividiu o MDR, resultando na criação do Ministério das Cidades (MCID) e do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR), e também na criação da nova ação orçamentária 00VH.

70. Assim, atualmente coexistem 5 fontes de diversas de obras de pavimentação sendo executadas, sendo que as obras assinadas anteriormente a 2021 tem como dotação as ações 1D73, 7K66 e as mais atuais 00T1, 00SX e 00VH.

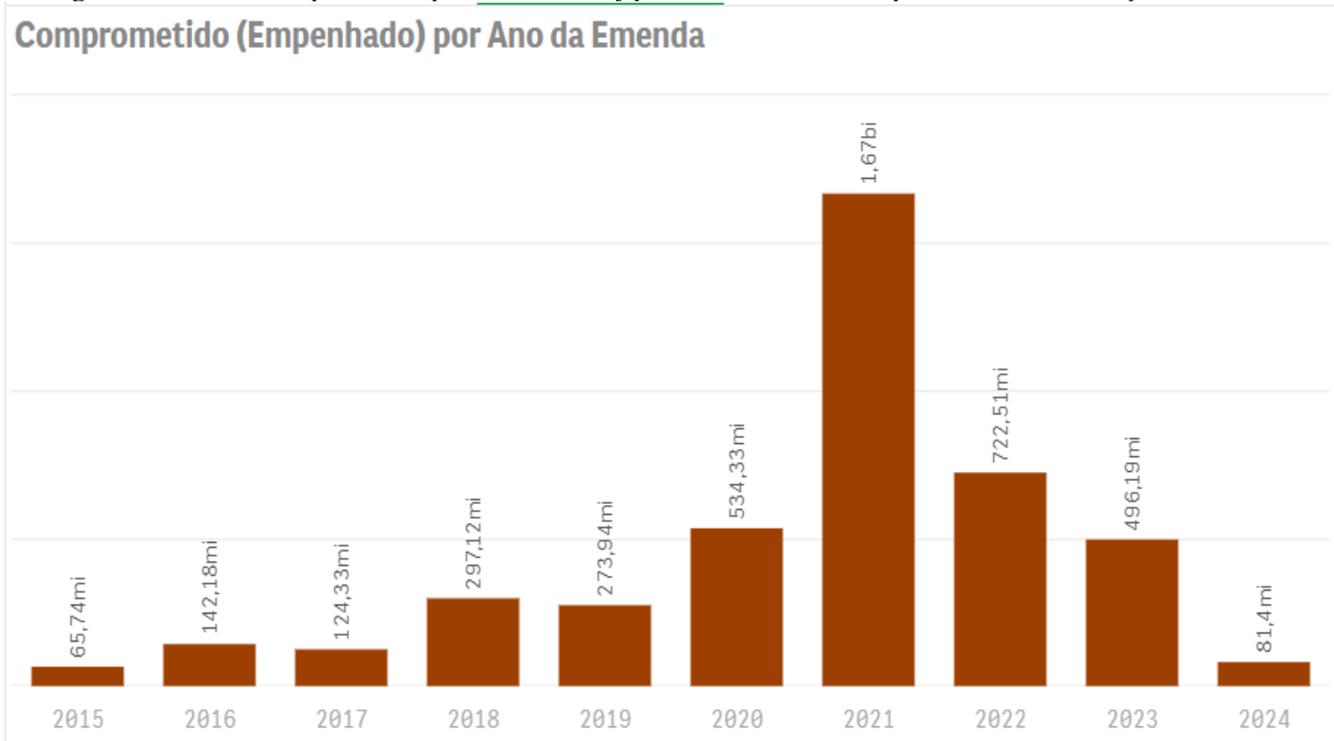
Tabela 4 – Ações orçamentárias de 2018 a 2023 – obras de pavimentação urbana

Antes de 2018	2019-2022	2023 – até os dias de hoje
Ministério das Cidades (1D73)	Ministério do Desenvolvimento	Ministério das Cidades (00T1)

Ministério da Integração Nacional (7K66)	Regional (1D73, 7K66) – 2019 e 2020 (00T1, 00SX) - 2022	Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (00SX e 00VH)
--	---	---

71. As obras de pavimentação realizadas pela Codevasf são financiadas sobretudo por meio do Programa 2317 – Ação 00SX (anteriormente 7K66) e, também, pela ação 00VH, ambas vinculadas ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Praticamente todo o recurso dessas ações provém de emendas parlamentares. De acordo com o Portal Siga Brasil, mantido pelo Senado Federal, foram empenhados entre os anos de 2022 e 2024 um volume de R\$ 1,3 bilhões nessas ações, diretamente para a Codevasf, conforme distribuição a seguir:

Figura 5 – Valores empenhados para a Codevasf por meio de emendas parlamentares na ação 00SX

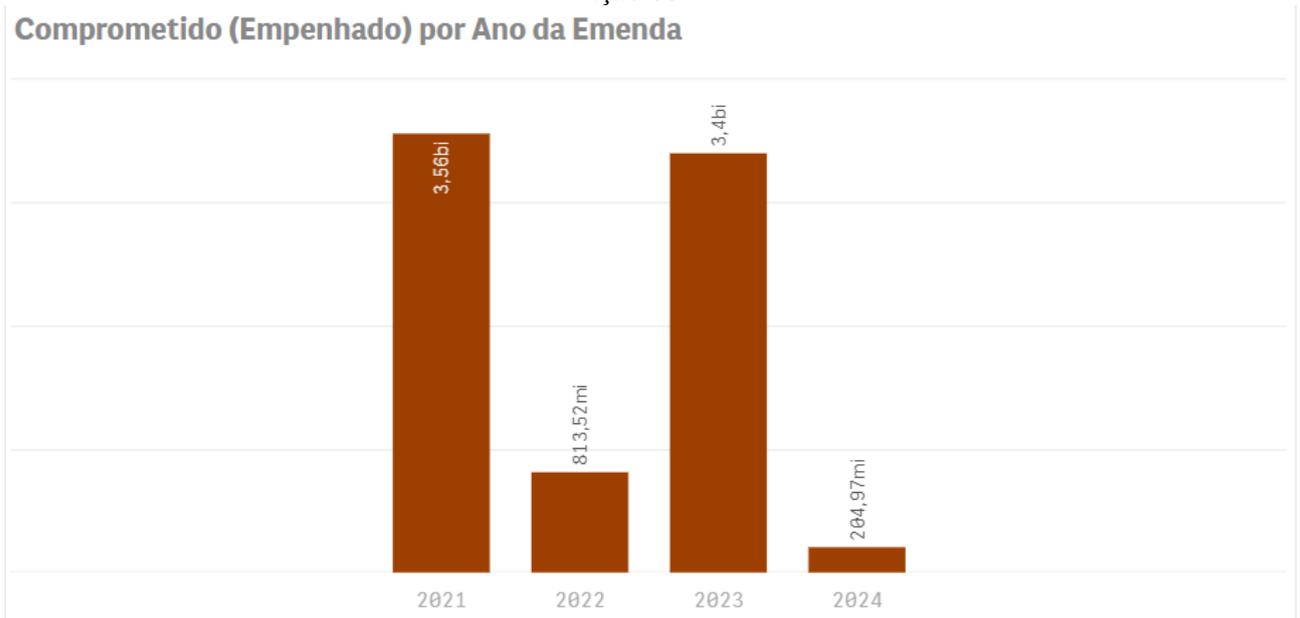


Fonte: Siga Brasil

72. É por meio desses recursos que a Codevasf, após interlocução com o parlamentar autor da emenda, executa diretamente as obras de pavimentação contratadas por meio SRP, conforme sistemática retratada no capítulo introdutório deste relatório.

73. O Ministério das Cidades por sua vez possui o Programa 2319 - Ação 00T1, que visa ao Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que é voltado à implantação e qualificação viária, cujos valores empenhados nos anos de 2022 a 2024, obtidos no portal Siga Brasil foram de mais de R\$ 4,4 bilhões de reais.

Figura 6 - Valores empenhados para o Ministério das Cidades por meio de emendas parlamentares para a ação 00TI



Fonte: Siga Brasil

74. Ambas as ações recebem recursos por meio de emendas parlamentares, assim cabe ao parlamentar decidir a alocação de suas emendas, e ao priorizar obras de pavimentação nos municípios, pode escolher tanto o MCID como a Codevasf para fazê-lo.

75. O Congresso Nacional publica anualmente, por meio de sua consultoria de orçamento, o Manual de alocação de emendas. Na publicação ocorrida no ano de 2023, que se refere à elaboração do PLOA 2024 ([https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2024/emendas/Manual\\_Emendas.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2024/emendas/Manual_Emendas.pdf)), em ambas ações constam a pavimentação. No trecho do manual que trata da ação 00TI é feita uma distinção acerca da localização das obras, indicando que para estrada vicinais, recomenda-se a ação 00SX, não havendo qualquer observação em relação à ação 00VH:

*A localização das intervenções deve ser dentro do perímetro urbano. Para áreas rurais, recomenda-se avaliar a adequação da ação 00SX – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado, na área temática de Integração, Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. (grifos acrescidos)*

76. Importante mencionar que o programa 2317 - Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial, cujo objetivo geral constante no PPA é 'Integrar o território nacional e promover o desenvolvimento regional e territorial sustentável, inovador e inclusivo a partir de processos de planejamento, ordenamento e estruturação produtiva' não traz qualquer indicador específico que seja sensibilizado pela atuação da Codevasf em obras de pavimentação por meio da ação 00SX.

77. Por outro lado, o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 em seu Anexo VI - Prioridades e Metas - programa: 2319 - Mobilidade Urbana, estabelece diretrizes, objetivos e metas do governo federal para promover o desenvolvimento sustentável e melhorar a qualidade de vida da população. Uma das metas do PPA é '0251 - Melhorar e ampliar a infraestrutura de mobilidade urbana para o transporte não motorizado e para o transporte público coletivo.', cujo indicador específico é 'Percentual de municípios com investimento e financiamento em empreendimentos de mobilidade urbana' esse indicador é sensibilizado por meio da ação orçamentária 00TI, de responsabilidade do Ministério das Cidades.

78. A utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) pela Codevasf para a execução de obras de pavimentação tem sido replicada por outros entes da Administração Pública Federal, a exemplo do DNOCS, como nos pregões eletrônicos PE-SRP 03/2021 e PE-SRP 03/2023 realizados pela Coordenadoria Estadual da Bahia (CEST-BA). Essas contratações foram fiscalizadas pelo TCU no âmbito do Fiscobras 2023 (TC 007.644/2023-0). A execução desses empreendimentos sofre da mesma falha ora discutida, pois seus resultados na pavimentação de municípios, em suas áreas de atuação, não têm impactado os indicadores da política pública.

79. Em que pese as descrições das ações orçamentárias 00T1, 00SX e 00VH denotarem que se trata de programas diferentes, as evidências obtidas demonstram claramente que são implantação e qualificação viária dentro dos perímetros urbanos.

80. Reforça essa constatação o fato de que em 1º de agosto de 2024 foi enviado um projeto de lei pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) solicitando o cancelamento de créditos alocados ao Ministério das Cidades, especificamente na ação 00T1, no valor de R\$ 602.145.545,00. Esse cancelamento foi acompanhado pela solicitação de abertura de créditos extraordinários para as ações 00VH e 00SX, do MIDR, nos montantes de R\$ 422.145.545,00 e R\$ 180.000.000,00, respectivamente.

*Figura 7 – Detalhamento sobre abertura de créditos extraordinários*

ÓRGÃO: 53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional										Crédito Especial
UNIDADE: 53201 - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF										Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00
ANEXO I										
PROGRAMA DE TRABALHO (APLICAÇÃO)										
PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR	
2217	Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano									422.145.545
	OPERAÇÕES ESPECIAIS									
2217 00VH	Apoio a Projetos para Desenvolvimento Regional	15 451								422.145.545
2217 00VH 0001	Apoio a Projetos para Desenvolvimento Regional - Nacional	15 451								422.145.545
	Projeto apoiado (unidade): 40		F	4-INV	2	90	0	1000		422.145.545
<b>TOTAL - FISCAL</b>										<b>422.145.545</b>
<b>TOTAL - SEGURIDADE</b>										<b>0</b>
<b>TOTAL - GERAL</b>										<b>422.145.545</b>
ÓRGÃO: 53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional										Crédito Especial
UNIDADE: 53204 - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS										Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00
ANEXO I										
PROGRAMA DE TRABALHO (APLICAÇÃO)										
PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR	
2217	Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano									180.000.000
	OPERAÇÕES ESPECIAIS									
2217 00SX	Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	20 608								180.000.000
2217 00SX 0001	Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado Nacional	20 608								180.000.000
	Projeto apoiado (unidade): 20		F	4-INV	2	90	0	1000		180.000.000
<b>TOTAL - FISCAL</b>										<b>180.000.000</b>
<b>TOTAL - SEGURIDADE</b>										<b>0</b>
<b>TOTAL - GERAL</b>										<b>180.000.000</b>
ÓRGÃO: 56000 - Ministério das Cidades										Crédito Especial
UNIDADE: 56101 - Ministério das Cidades - Administração Direta										Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00
ANEXO II										
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)										
PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR	
2219	Mobilidade Urbana									602.145.545
	OPERAÇÕES ESPECIAIS									
2219 00T1	Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	15 451								602.145.545
2219 00T1 0001	Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária - Nacional	15 451								602.145.545
	Projeto apoiado (unidade): 1.000		F	4-INV	2	40	0	1000		602.145.545
<b>TOTAL - FISCAL</b>										<b>602.145.545</b>

Fonte: PLN 24/2023

81. Todas essas ações - 00T1, 00VH e 00SX - na prática, resultam na execução de obras de pavimentação. No entanto, a principal diferença entre elas reside no método de contratação das obras. Enquanto o programa 00T1 segue a lógica das transferências voluntárias, na qual cabe aos municípios a elaboração de projetos, contratação das obras, fiscalização e prestação de contas, nas ações 00VH e 00SX é amplamente adotado o Sistema de Registro de Preços (SRP), tanto pela Codevasf quanto pelo DNOCS. Isso vem permitindo que as obras sejam iniciadas de forma mais rápida (Evidência 1 – Achado 1- Peça 69, fl. 26). Esta abordagem facilita, potencialmente, uma resposta mais ágil às necessidades de infraestrutura urbana, garantindo, em tese, que as melhorias viárias possam ser implementadas com maior celeridade.

82. Essa redistribuição de recursos está alinhada à realidade constatada quanto à destinação de recursos de emendas pelos parlamentares visando otimizar a execução dos projetos de requalificação viária urbana. Ao indicar recursos que serão aplicados mediante o SRP, os parlamentares buscam que os fundos sejam utilizados de maneira mais célere e que os benefícios para a população possam ser entregues em um prazo mais curto. Portanto, embora possa parecer à primeira vista que houve uma mudança nas políticas, trata-se na verdade de uma adaptação nos métodos de execução para alcançar os mesmos objetivos de requalificação viária urbana de forma, potencialmente, mais rápida.

83. Importante ressaltar que atualmente a área atuação da Codevasf engloba 2675 municípios, quase metade dos 5568 municípios brasileiros, nos estados de Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins, além do Distrito Federal. Isto é, sua área de atuação é relevante para os resultados da política pública,

notadamente por conter regiões historicamente carentes de infraestrutura, que é monitorado no programa 2319.

84. O Decreto 12.066, de 18 de junho de 2024, estabelece diretrizes para a gestão do PPA 2024-2027, incluindo a implementação, monitoramento, avaliação e revisão do Plano. As principais diretrizes são (art 2º):

*I - a articulação e a cooperação interinstitucional para a consecução dos objetivos e das metas de cada programa finalístico, incluída a implementação das agendas transversais e das prioridades do Governo federal;*

*II - a integração entre o PPA 2024-2027 e a lei orçamentária anual ocorrerá por meio do vínculo entre os programas e as ações orçamentárias, sem prejuízo de eventual estabelecimento de vínculos gerenciais complementares entre outros atributos e classificadores;*

*III - o aprimoramento da eficiência do gasto público;*

*IV - a promoção da integração entre o sistema de informações de gestão do PPA 2024-2027 e as estruturas e os sistemas de monitoramento e avaliação existentes;*

*V - a consideração das especificidades de implementação de cada política pública e da complementaridade entre elas;*

*VI - a articulação e a cooperação interinstitucional para fins de produção e organização das informações relativas à gestão do PPA 2024-2027;*

*VII - a geração de informações para subsidiar as tomadas de decisão baseadas em evidências;*

*VIII - o fortalecimento do diálogo com os entes federativos; e*

*IX - a participação social na gestão do PPA 2024-2027.*

85. Com base nessas diretrizes pode-se concluir que a maior intenção da gestão do PPA (Plano Plurianual) 2024-2027 é garantir a efetividade e a eficiência das políticas públicas, por meio de um processo contínuo de implementação, monitoramento, avaliação e revisão. Esse processo é orientado por diretrizes que visam à articulação interinstitucional, integração orçamentária, aprimoramento do gasto público, uso de informações para tomada de decisão baseada em evidências e participação social. O objetivo final é assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e eficaz para alcançar as metas e prioridades do Governo Federal.

86. Entretanto, em virtude da falta de institucionalização adequada das ações de pavimentação da Codevasf, bem como da falta de coordenação entre os ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional, não há acompanhamento de indicadores consolidados que monitorem adequadamente a política de requalificação viária urbana. Assim, com a desassociação das políticas de idêntico propósito, não se tem um indicador que reflita adequadamente a atuação do governo federal na política de requalificação viária urbana.

87. Nessa linha, considerando que, de acordo com as observações anteriormente, de forma a possibilitar o atendimento ao Decreto 12.066, de 18 de junho de 2024, propõe-se determinar ao MIDR e ao MCID que estabeleçam mecanismos de coordenação que permitam compatibilizar o alcance da meta 0251 - Melhorar e ampliar a infraestrutura de mobilidade urbana para o transporte não motorizado e para o transporte público coletivo – de forma que sejam contabilizadas as ações da Codevasf e de outros atores, como o DNOCS, nos municípios recebedores de intervenções com recursos federais em obras de requalificação viária urbana no âmbito do PPA 2024-2027.

**Ausência de estudos que orientem a seleção dos municípios beneficiados pelas obras de pavimentação urbana**

88. A seleção das cidades contempladas e das vias a serem pavimentadas pela Codevasf não segue um planejamento objetivo, baseado em estudos ou critérios técnicos. Em vez disso, observa-se que os municípios beneficiados são escolhidos unicamente com base nas indicações feitas por parlamentares por meio de emendas orçamentárias. A falta de critérios técnicos, baseados em dados, para seleção dos municípios a serem contemplados com pavimentação urbana pode levar a uma distribuição ineficiente dos recursos e contemplar demandas em descompasso com as necessidades.

89. A prática verificada pode ser atribuída ao fato de que os recursos alocados para o programa de pavimentação são provenientes principalmente de emendas individuais, de bancada ou de comissões do Congresso Nacional. Assim, as prioridades da Codevasf na implementação de obras viárias urbanas são determinadas exclusivamente pela indicação de aplicação dos recursos oriundos de emendas, em vez de se basearem também em dados técnicos e análises que apontariam quais municípios são mais carentes de

melhorias. A Codevasf não possui estudos, dados ou análises que subsidiem a decisão dos parlamentares com informação qualificada.

90. A falta de critérios objetivos para a seleção das cidades contempladas e das vias a serem pavimentadas já havia sido observada em ação de controle ocorrida em 2018, quando a execução das obras ocorria por meio da ação orçamentária ID73 do Ministério das Cidades, Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Este precedente sugere que a ausência de um sistema de seleção transparente é um problema recorrente, que não foi tratado ao longo do tempo, e que afeta a eficiência das políticas públicas voltadas à infraestrutura urbana.

91. A implantação de processo de seleção mais rigoroso seria benéfica, pois garantiria que os recursos destinados ao desenvolvimento viário urbano fossem distribuídos de forma mais justa e estratégica. Ao considerar fatores como índice de desenvolvimento humano, densidade populacional, características de tráfego, carência de infraestrutura e prioridades regionais, as obras de pavimentação poderiam ter seu impacto incrementado, promovendo um desenvolvimento mais equilibrado entre os municípios beneficiados.

92. Portanto, é premente que o processo de alocação de recursos para a pavimentação de vias urbanas seja revisado, de modo a incluir critérios técnicos que proporcionem uma distribuição equitativa dos investimentos e o atendimento das demandas segundo planejamento baseado em dados. A implementação de mecanismos de avaliação e planejamento estratégico permitiria à Codevasf e a outros atores identificar as áreas que mais precisam de investimento, tornando o programa de pavimentação mais eficaz e alinhado às prioridades sociais.

93. O planejamento integrado das ações orçamentárias é essencial para garantir o uso eficaz dos recursos públicos, evitando desperdícios e promovendo a eficiência administrativa. As sugestões feitas por funcionários da Codevasf durante uma pesquisa conduzida durante a auditoria corroboram essa necessidade (Peça 74).

94. Os servidores da estatal destacaram a importância de 'ir além do princípio da economicidade e ter foco no princípio da eficiência, objetivando a gestão administrativa, avaliando principalmente o planejamento dos órgãos'. Essa abordagem enfatiza a necessidade de um planejamento orçamentário que seja criterioso e alinhado com os objetivos das instituições envolvidas, de modo a permitir a aplicação estratégica dos recursos, garantindo que cada etapa do projeto seja adequadamente planejada.

95. Além disso, foram colhidas sugestões na pesquisa acima citada no sentido de que 'as análises do TCU se iniciassem desde a disponibilização do edital, ou até antes, assim a Codevasf poderia montar uma sistemática desde o momento embrionário da pretendida obra.' Isso permitiria acompanhar as questões técnicas e administrativas desde o início, não para que os órgãos de fiscalização interfiram na discricionariedade administrativa, mas para que acompanhem as razões que norteiam a tomada de decisões relevantes. Esse processo permitiria o registro do atendimento de uma demanda, da identificação de sua necessidade à entrega da obra, fornecendo transparência e rastreabilidade.

96. Portanto, a integração do planejamento orçamentário, envolvendo todas as partes interessadas, desde os estágios iniciais, é crucial para assegurar uma execução eficiente e eficaz. Essa abordagem assegura a aplicação racional dos recursos públicos e promove ações fundamentadas na transparência, eficiência e economicidade.

97. Para exemplificar a viabilidade da promoção de uma política de qualificação viária urbana baseada em dados técnicos, levantamento de necessidades e aliada a uma decisão política, adotou-se como benchmarking o programa 'Asfalto Novo, Vida Nova' do governo do estado do Paraná. O aludido programa destina recursos financeiros do orçamento estadual para a requalificação urbana e transformação das cidades, evidenciando um planejamento e uma alocação de recursos bem definidos. Valendo-se de uma abordagem estruturada, o programa utiliza georreferenciamento para mapear e identificar o grau de asfaltamento de todos os 399 municípios do estado, havendo uma base de dados que é atualizada para orientar as intervenções.

98. O uso de georreferenciamento permite que o programa 'Asfalto Novo, Vida Nova' faça um diagnóstico das necessidades de cada município, de modo a priorizar as áreas que mais necessitam de melhorias na infraestrutura viária. A partir dessa análise, o governo do Paraná pode planejar e executar as intervenções de maneira sistemática e coordenada, evitando desperdícios e garantindo a eficácia das ações em relação aos objetivos traçados.

*Figura 8 – Exemplo de foto georreferenciamento em município, com distinção entre ruas pavimentadas e não pavimentadas – Programa Asfalto Novo. Vida Nova – Estado do Paraná*



Fonte: site ParanaInterativo

99. Por meio de ferramentas de geoprocessamento e do acesso aos dados e informações disponíveis no portal de mapas e consultas interativas, o usuário pode subsidiar a elaboração e implementação de planos de desenvolvimento urbano e regional, auxiliar na alocação de recursos públicos, assim como apoiar as administrações públicas das esferas municipal e estadual na definição de políticas de gestão do território, elaboração de planos diretores, serviços públicos, tributação, patrimônio, mobilidade e acessibilidade, meio ambiente, entre outros.

100. Nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o relatório preliminar de auditoria foi enviado à Codevasf, ao Ministério das Cidades e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional para que pudessem apresentar comentários sobre as propostas de determinação e recomendação, especialmente quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas que possam ser adotadas. A síntese dos argumentos apresentados está constante no tópico esclarecimentos adicionais, bem como, uma análise mais aprofundada, no Apêndice B, ao final do relatório.

101. Ouvidas as partes conclui-se que a determinação e recomendação foram consideradas pertinentes, havendo o compromisso do MCID para sua implementação, no prazo acordado, o qual será monitorado em processo específico, após a apreciação do relatório, caso acolhida a proposta da equipe de auditoria.

102. Diante dos apontamentos que sustentam o presente achado, propõe-se determinação para que, no prazo de 180 dias, o MIDR e o MCID estabeleçam mecanismos de coordenação que permitam compatibilizar o alcance da meta 0251 – Melhorar e ampliar a infraestrutura de mobilidade urbana para o transporte não motorizado e para o transporte público coletivo – de forma que sejam contabilizadas no PPA 2024-2027 as ações da Codevasf e de outros órgãos, como o DNOCS, nos municípios recebedores de intervenções com recursos federais em obras de requalificação viária urbana em acordo com o Decreto nº 12.066, de 18 de junho de 2024;

103. Ainda se propõe recomendação ao MCID para que, no prazo de 180 dias, como órgão central da política pública de qualificação viária urbana, coordene a elaboração de um diagnóstico acerca das condições viárias dos municípios brasileiros, informando as providências adotadas ao TCU;

#### 2.1.2 Achado II – Comprometimento da efetividade da pavimentação das ruas nos Municípios escolhidos

104. O atual nível de estruturação da gestão da Codevasf, no que toca a diversos aspectos relacionados à execução de obras de pavimentação contratadas mediante a utilização de SRP, não permite afastar um risco relevante de comprometimento da efetividade dessa política pública, particularmente no que diz respeito à **qualidade das pavimentações** executadas nos municípios escolhidos para serem atendidos.

105. O presente achado decorre da questão 1 - em que medida a contratação das obras de pavimentação por meio de Sistema de Registro de Preços pela Codevasf, após 25/5/2022, é capaz de promover efetividade, eficiência e eficácia na política pública de requalificação viária urbana? - e da questão 3 - em que medida a Codevasf estruturou-se organizacionalmente de modo atender os requisitos de gestão dos contratos de pavimentação geridos pela estatal?

106. A caracterização da irregularidade será feita com base em **seis argumentos basilares**, os quais se passa a detalhar, após uma breve abordagem sobre o conceito de efetividade para as condições de contorno deste trabalho.

107. No bojo das auditorias a cargo deste Tribunal é indispensável apurar a compatibilidade das escolhas discricionárias do gestor com os postulados de eficiência, eficácia e economicidade (CAMPELO e JARDIM, 2020), tripé esse alçado ao nível de princípios a serem observados segundo o art. 5º da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC). E ainda, sopesar a efetividade, totalizando assim os ‘quatro Es’ a serem buscados nos atos da Administração Pública perante um controle de gestão, conforme pontua o Manual de Auditoria Operacional do TCU. Tais conceitos possuem variações a depender da área de estudo (economia, direito, administração, engenharia). Para esta auditoria operacional, amparando-se em (LIMA, 2023) e no Regimento Interno da Auditoria Interna da Codevasf (Evidencia 1 –peça 70), entende-se:

- a) **eficácia** – está relacionado à capacidade de atingir os objetivos e metas estabelecidos para um dado período, independentemente dos custos envolvidos (Acórdão 1.188/2007-TCU-Plenário);
- b) **eficiência** – trata-se da capacidade de alcançar os melhores resultados com o mínimo de recursos possíveis, ou seja, fazer mais com menos. Possui envergadura constitucional (Emenda Constitucional 19/1998), além de ser conceito sedimentado na jurisprudência de obras públicas (Acórdãos 908/2009-TCU e 2.440/2014-TCU, ambos do Plenário);
- c) **economicidade** – termo que consta no art. 70 da Carta Magna e refere-se à obtenção das melhores condições de eficiência e custo-benefício na utilização dos recursos públicos. A doutrina aponta que é a economicidade que imprime à vontade política os limites racionalmente factíveis e previsíveis de sua efetivação no plano de necessidades (BELTRÃO, 2022). O Acórdão 177/2018-TCU-Plenário, por exemplo, discute a economicidade em obras de restauração de pavimentos, enfatizando a importância de se adotar soluções que reduzam os custos sem comprometer a qualidade;
- d) **efetividade** - refere-se ao **impacto real** das ações e políticas públicas na sociedade, ou seja, a transformação positiva gerada pelas ações administrativas, já se cotejando o **desempenho esperado ao longo do tempo**. E esse ‘resultado verdadeiro’ é diretamente extraído do mundo dos fatos (CALSING, 2012). Noutras palavras, pode ser vista como a razão entre impactos observados e impactos esperados, sob uma régua de médio e longo prazo. Igualmente, trata-se de um conceito validado na jurisprudência do TCU, como no Acórdão 1.330/2008-TCU-Plenário.

108. Ante esse adendo introdutório, tem-se que a não efetividade, para o contexto das obras de pavimentação da Codevasf, implicaria a concretização de uma ineficiência alocativa, acarretando um perene e diluído ciclo de prejuízo aos cofres públicos.

109. O motivo para tanto advém da precarização da qualidade dos serviços, o que, por sua vez, ensejaria a redução da durabilidade das obras, com o decréscimo do desempenho ou expiração precoce do nível de serventia mínimo dos pavimentos. Isto é, os municípios atendidos precisariam ser novamente contemplados, e numa frequência exagerada, o que levaria a um aumento da concorrência por recursos, sabidamente escassos. Embora seja potencial, esse prejuízo que se protraí no tempo não deixa de ser relevante em termos de materialidade, já que a estatal possui um alcance sobre ruas de mais de 2600 municípios do país (<https://www.codevasf.gov.br/area-de-atuacao/unidade-federativa> - acesso em 05/06/2024).

110. Desse modo, poder-se-ia apurar, no curto prazo, a pavimentação de milhares de ruas pela Codevasf via SRP (eficácia), tendo sido escolhido o tipo de revestimento mais barato que atenda à demanda (economicidade), sob contratações com descontos médios (art. 11 do Decreto 11.462/2023) atestados perante bases oficiais, implicando um custo por quilômetro aparentemente reduzido (eficiência), e, ainda assim, incorrer na não efetividade.

111. Isso porque, o médio e longo prazo poderiam revelar um desempenho - dessas mesmas milhares de ruas - a quem do projetado/contratado, forçando precoces e vultosos ciclos de contratação, de modo que, se cotejado todo o ciclo de vida do objeto - conceito estampado no inciso I, art. 11 da NLLC e na Portaria 202/2023 do TCU - seria constatada uma contratação, na verdade, desvantajosa ao contribuinte. Destarte, vê-se que a qualidade das vias é decisiva para o sucesso da política pública.

112. Esta última perspectiva se aproximaria da mensuração pelo que se chama de análise custo-efetividade (SILVA, 2003), abordagem que se entende mais aderente ao dever constitucionalizado de avaliação de políticas públicas (art. 37, § 16, da CF, incluído pela EC 109/2021), especialmente se feita a comparação com a alternativa de outrora: de contratação desses pavimentos via convênio (regido anteriormente pela Portaria Interministerial 424/2016 e, desde 30/8/2023, pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33).

113. Adentrando o rol dos seis apontamentos que sustentam o presente achado, deduz-se da leitura do Voto que embasou o Acórdão 1.609/2023-TCU-Plenário, que o objeto 'obras de pavimentação na Codevasf' pode ser visto como padronizável e frequente, dentro das características que moldam a aplicabilidade do Sistema de Registro de Preços (IBRAOP, 2024) para esse tipo de obra de engenharia:

**Trecho do Voto do Acórdão 1.609/2023-TCU-Plenário**

17. A partir do histórico se depreende que o emprego do SRP pela Codevasf para a contratação de obras de pavimentação, apesar de não ter sido rejeitado por esta Corte de Contas, é um processo em construção, que demanda, para seu aperfeiçoamento, a implementação de uma série de procedimentos e pontos de controles.

**Nota Técnica do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas N. 01/2024**

Quanto aos requisitos específicos relacionados a obras e serviços de engenharia contratados por meio do SRP, a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 85, ainda elenca a necessidade de existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional; e a necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

(...)

A padronização significa a execução de vários objetos com alterações mínimas do projeto, quando necessárias. Porém, essa exigência de padronização não pode inviabilizar possíveis e necessárias adequações do 'projeto padrão' ao local, como as relacionadas às características do solo para realização das fundações ou da topografia do terreno que possa demandar algum tipo de preparo não previsto no projeto padronizado (projeto básico).

Em relação ao regime de execução, essas adequações poderiam ser realizadas por 'preços unitários' e o 'projeto padrão' (corpo principal do objeto) se faria por 'preço global'.

Quanto à 'existência de projeto padronizado', no âmbito federal, o Decreto nº 11.462/2023 substituiu essa expressão por 'existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados'.

(grifos acrescentados)

114. Diante dessa constatação, há uma justificada expectativa em se aproveitar dessa simplicidade e recorrência do objeto para mais robustamente aferir os resultados da política pública pela perspectiva da efetividade (impacto real). Em outras palavras, há que se prestigiar uma **avaliação crítica por meio de dados**, na linha do que também se intitula **data-driven-process** (HARRIS, 2017). Esse racional também é verificado no Acórdão 3.239/2013-TCU-Plenário, aresto que ressalta a importância da definição de metas e indicadores para o controle do alcance dos resultados. Ademais, essa filosofia de protagonismo da análise de dados, para além da transparência inerente, ainda auxiliaria para trabalhos de controle externo mais eficazes e eficientes, segundo o Roteiro de Análise de Dados do TCU.

115. Com esse intento, consultando-se o Sistema de Gestão de Contratos e Convênios da Codevasf (SIGEC), onde foi constatada a presença de uma base de dados estruturada, contendo atributos (variáveis ou colunas de uma extensa planilha no formato 'xlsx'), a priori, detentores de enorme potencial para mensurações relacionadas com a efetividade.

116. Nesse rol, para o atributo 'Beneficiários' (uma das colunas da planilha), constavam as opções de preenchimento 'empregados', 'famílias', 'pequenos agricultores', 'população', 'produtor rural' ou 'usuário'. Ou seja, para cada contrato, dentro do SIGEC representado por uma linha dessa base de dados, era preciso indicar qual a tipologia do beneficiário positivamente impactado. Além disso, também foram identificadas três opções para a variável 'Unidade do Beneficiário', a saber: 'pessoa', 'unid' ou 'usuário', havendo ainda a coluna 'Quantidade de Beneficiário', para o preenchimento com um número inteiro positivo. Por fim, ao que importa à avaliação da efetividade, foram detectadas outras quatro colunas importantes: 'meta', na qual se descrevia em texto corrido no que consistia a intervenção, se 'pavimentação de área' ou se alguma obra valendo-se de um tipo de pavimentação em particular (CBUQ, TSD, AAUQ, Blocos Intertravado, etc); 'unidade', 'quantidade' e 'valor da meta', reunindo parâmetros para permitir a inserção de respostas quantitativas e uma comparação entre o resultado alcançado e o resultado almejado (valor da meta).

117. Desse modo, ciente dessas variáveis de interesse, entre as mais de oitenta variáveis compiladas na base do SIGEC (Evidência 2 – achado II – peça 71), diversos monitoramentos e indicadores poderiam ser adotados, dando uma destinação valiosa às informações compiladas.

118. Por exemplo, seria viável apurar o custo de um metro quadrado de pavimento novo por pessoa (R\$/m<sup>2</sup>/pessoa), ou simplesmente o custo por usuário (R\$/pessoa), tendo em vista não só impacto na vertente econômica, mas também pela ótica social e ante o efeito positivo na dignidade dos beneficiados (PERIN, 2019). Poder-se-ia sopesar o custo por unidade de medida (R\$/m<sup>2</sup> ou R\$/m), para cada tipo de pavimento, atentando-se para a regionalização desse indicador.

119. Ainda dentro desse leque meramente exemplificativo, seria viável acompanhar ao longo do tempo o comportamento dos indicadores, a fim de identificar pontos positiva e negativamente destoantes, reagir em conformidade e traçar metas críveis. Tais metas seriam ajustadas para cada superintendência, cotejando-se o hiato entre o planejado (contrato) e o realizado (aditivos).

120. No mais, uma vez que o SIGEC reúne também dados de outros instrumentos, como os convênios, seria possível, além de extremamente relevante, uma comparação dos retrocitados indicadores para distintos modos de contratação de uma mesma tipologia de obra (pavimentação). Em suma, uma miríade de perguntas relevantes poderia ser objetivamente respondida.

121. Contudo, quando se questionou a respeito dos critérios de preenchimento das colunas acima comentadas (Beneficiários, Unidade do Beneficiário, meta, unidade, quantidade, valor da meta), em vista de muitos dados faltantes (no preenchimento do SIGEC) e de dúvidas advindas da subjetividade na escolha de determinadas opções, a Codevasf esclareceu que inexistem nos manuais da companhia um regramento que oriente de forma precisa como deve ser o preenchimento dos campos relacionados às metas e aos beneficiários (Evidência 3 – achado II – peça 72).

122. Ademais, consequência natural dessa ausência de regulamentação interna, não se encontrou qualquer avaliação crítica envolvendo métricas associadas ao nível de efetividade do SRP em obras de pavimentação, uma vez que os parâmetros e os números, além de apenas parcialmente alimentados no SIGEC, não são atualizados ou utilizados.

123. Nesse compasso, pode-se dizer que um dos riscos mapeados pela própria Codevasf, no Registro da Análise Preliminar do Objeto (Evidência 4 – achado II – peça 73) foi materializado, uma vez que seu conteúdo já antecipava o risco de 'execução de ações **sem o seu posterior monitoramento** com vistas a avaliar a eficiência, eficácia e **efetividade** da ação, de modo a avaliar a continuidade ou não das ações e seu **impacto na sociedade**'. Em síntese, inexistiu medição da efetividade, o que por si só traz complicações ao adequado gerenciamento (DRUCKER, 1954).

124. De todo modo, a estatal, ainda no bojo do esclarecimento em que informava a ausência de uma orientação clara acerca de diversos atributos existentes no SIGEC, antecipou que a nova versão deste sistema – atualmente em revisão e que passará a se chamar Sistema de Acompanhamento de Obra (SAO) – poderá incorporar tal aprimoramento. Com isso, tem-se as condições de contorno ideais para propor **recomendação** à Codevasf, no sentido de atualizar o SIGEC de modo a incorporar um sistemático acompanhamento e análise crítica de indicadores que entenda relevantes para a avaliação da efetividade das obras a cargo da empresa.

125. Avançando para o segundo dos seis pontos que embasam esse achado, tem-se a necessidade de se assegurar uma **engenharia em prol da durabilidade ou engenharia completa**. Trata-se de ponto central na busca pela qualidade. Explica-se.

126. O adequado desempenho das obras – aqui entendido como comportamento em uso (ABNT, 2024) – ora sopesadas carece de uma avaliação técnica que deve ir além do projeto e da execução de um dado trecho da pavimentação em si. Isso porque essa mesma pavimentação tem sua durabilidade decisivamente impactada pela realidade do local de sua implantação, pela ‘engenharia do contorno’, que seria representada pela compatibilidade com uma infraestrutura de drenagem de águas pluviais, abastecimento de água potável e saneamento básico (PESSOA JUNIOR, 2019).

127. Ignorar tais variáveis, induz a maior inutilidade de todas, que seria tentar fazer eficientemente o que não deveria ser feito (DRUCKER, 2020), em vista da não proteção do corpo estradal. No ponto, não atentar para tais aspectos conduziria, primeiramente, ao comprometimento do desempenho funcional do pavimento – nível de serventia relacionado ao conforto e qualidade ao rolamento – para, em seguida, afetar-se, também precocemente, o desempenho estrutural – habilidade de um pavimento manter a sua integridade sem apresentar falhas significativas (PETERLINI, 2023).

128. Demonstrando aderência com essa lógica da engenharia, tem-se vários dispositivos da NLLC, os quais disciplinam a necessidade de se pensar o desenho contratual, mirando todo o ciclo de vida do objeto (incisos XXIII e XXIV, art. 6º; inciso I do art. 11), encontrando-se o mesmo racional no art. 31 da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, Lei das Estatais. Não por outro motivo que o inciso XVIII, do art. 2º da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto das Cidades, apregoa um tratamento prioritário à infraestrutura de abastecimento de água e saneamento. Na mesma linha, o art. 18 da LDO 2023, disciplina que ‘não poderão ser destinados recursos para atender despesas com ‘pavimentação de vias urbanas **sem a prévia ou concomitante implantação de sistemas ou soluções tecnicamente aceitas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana ou manejo de águas pluviais**’.

129. Em linha com esse segundo ponto, verifica-se por meio da pesquisa eletrônica veiculada aos colaboradores da Codevasf (universo de 396 potenciais respondentes e 128 respondentes efetivos – (Evidência 5 – achado II – peça 74), diversas contribuições que reforçam um comprometimento da efetividade, em vista do distanciamento das condições de implantação das obras da engenharia completa.

130. Nessa senda, impende compartilhar que quando interpelados para indicarem alternativas alinhadas com a experiência individual de cada respondente, obteve-se apenas uma única opinião (0,8% do total dos 128 participantes) apontando que as obras deveriam ser realizadas em municípios com as ruas escolhidas portando infraestrutura completa (drenagem, saneamento e água potável). Essa constatação merece o devido destaque já que a água é uma das principais fontes de danos aos pavimentos, causando diversas manifestações patológicas (erosões, deterioração do asfalto ou concreto, enfraquecimento das camadas do pavimento, formação de poças e alagamentos), e encurtando a vida útil do corpo estradal (ALENCAR, 2023).

131. O fato de 127 dos 128 respondentes terem indiretamente sinalizado ausência da ‘engenharia completa’, muito provavelmente, ajuda a explicar as inúmeras e densas contribuições dos colaboradores da estatal também diante das perguntas abertas. Inclusive, tal parte merece compartilhamento, ainda que de um pequeno recorte, em face da sua pertinência com o tema ora avaliado:

Quando questionados sobre como melhorar o checklist de Enquadramento (Evidência 5 – achado II – peça 74):

ID 1 – Entendo que o item exige a compatibilidade da via indicada com o Plano Diretor Municipal, Plano Municipal de Saneamento, Plano de Mobilidade Urbana;

ID 2 - O Enquadramento de Vias estabelecido pela Codevasf como procedimento obrigatório visa aderir os serviços contratados a condição física das vias, ora indicadas. A falta de Saneamento Básico é comum em quase 80% nas grandes e pequenas cidades da região Nordeste. Em Sergipe, por exemplo, dos 75 municípios presentes na área de abrangência da Codevasf, cerca de 90% carecem de obras sanitárias. É comum se observar o lançamento de águas servidas diretamente nas vias públicas. Desta forma, a **falta deste tipo obra interfere diretamente na qualidade e na durabilidade dos serviços de pavimentação**, uma vez que, por se considerar obras comuns de engenharia, somos impedidos de executar obras/serviços de infraestrutura nas vias. Portanto, o Enquadramento deveria prever a desqualificação das vias que não apresentam obras e serviços de saneamento básico por diminuir de forma direta na qualidade e durabilidade dos serviços de pavimentação;

ID 3 - Deve-se exigir que toda infraestrutura básica já tenha sido realizada, evitando futuras obras na via;

ID 4 – Averiguar **preexistência** de redes de água e de esgoto;

ID 5 - Além disso, **muitas vezes os municípios cujas vias serão pavimentadas não possuem um sistema**

*de drenagem adequado, e a tendência de aumento das chuvas não é considerada, o que pode levar a uma sobrecarga desse sistema tendo em vista a modificação das condições de infiltração do solo pela impermeabilização. Os riscos e possíveis impactos negativos não são considerados no checklist;*

*ID 6 - Deveria ser acrescentado um item que **proibisse a indicação de vias que não possuam serviços de saneamento básico, como rede de abastecimento de água, de esgotamento sanitário ou de drenagem de águas pluviais.** Neste contexto, gostaria de destacar a total ausência de projetos de saneamento básico executados no Amapá pela Codevasf, apesar da mesma possuir experiência neste tipo de serviço e esta necessidade ser facilmente constatada mesmo por quem nunca tenha passado por este estado, consultando-se portais como do Sistema nacional de informações sobre saneamento, instituto trata Brasil, dentre outros.*

*(grifos acrescidos e ID aleatórios atribuídos)*

132. *Os excertos exemplificativos trazidos acima, especialmente as partes destacadas, servem de evidência para a necessidade de se aprimorar o procedimento de enquadramento das vias para obras de pavimentação (versão aprovada em 13/06/2022), ou ter que lidar com os efeitos da precarização da qualidade das ruas pavimentadas. Isso porque a versão mais atualizada desse documento, aplicado nos processos do e-Codevasf, veda a seleção de ruas para as quais **haja previsão** de obras de infraestrutura (Evidência 6 – achado II – peça 75). No ponto, impende clarificar que o problema do que ora se nomeia ‘engenharia incompleta’ reside em se escolher ruas, que não têm previsão de obras de infraestrutura, mas que, ao mesmo tempo, precisariam dessas mesmas obras. Além disso, indo além do requisito do checklist, não basta a dispensa de drenagem profunda na rua alvo da intervenção. Como já explicado, é preciso que se averigüe a dispensa de obras de saneamento e de água potável, além da própria drenagem para trechos à montante da área avaliada.*

133. *Nessa mesma senda, interessa mencionar que o que ora se comenta, vis a vis as manifestações colhidas mediante a aplicação do Formulário, sugerem um certo nível de incoerência no que tange à aplicação dos próprios normativos da companhia, dado que as respostas ao Formulário apontam para o desconhecimento da integralidade do Procedimento. Ou, em outras palavras, para um foco exacerbado nos Anexos que trazem a aplicação objetiva para fins de enquadramento. Explica-se.*

134. *A razão para tanto advém de partes dispositivas encontradas **no interior** do aludido procedimento (vide transcrição a seguir), mas não espelhadas, de maneira objetiva, nos anexos I e II, que efetivamente ditam as condicionantes para a aprovação das vias:*

*3.1.1.1 O **beneficiário deverá** demonstrar a necessidade das obras de pavimentação, de maneira que **haja compatibilidade** com planos de desenvolvimento e expansão das cidades. Como referências, no que for aplicável, podem ser utilizados o Plano Diretor Municipal, o Plano Municipal de Saneamento, o Plano de Mobilidade Urbana ou outro documento correlacionado.*

*(grifos acrescidos)*

135. ***Pelo exposto, entende-se que os Anexos I e II precisam abarcar explicitamente os requisitos relacionados com a engenharia completa.** E, em caso de dúvidas quanto à necessidade de outras obras para se proteger o corpo estradal – pela dependência de estudos prévios -, nos termos de outra parte dispositiva do Procedimento, deve-se apontar pela impossibilidade de enquadramento:*

*3.2.2 – c) A **via deverá ser de utilização local**, já consolidada, ou seja, apresentar boas condições de trafegabilidade para tráfego leve (trânsito de pedestres, veículos de passeio e veículos comerciais leves), **não sendo permitido o enquadramento caso a via necessite de estudos de tráfego, estudos de cargas, ensaios geotécnicos ou quaisquer outros estudos técnicos prévios à execução dos serviços.***

*(grifos acrescidos)*

136. *Ato contínuo, fruto da sinergia entre Controle Externo e Controle Interno, preconizada na Carta Magna (art. 74, inciso IV), encontraram-se outros elementos que reforçam um quadro vigente de comprometimento da efetividade. No caso, campanhas com ensaios específicos, contratados pela CGU no âmbito do Relatório de Avaliação 1413739 (Evidência 7 – achado II – peça 76), concluíram que havia inconformidades em critérios de qualidade em todas as obras inspecionadas, as quais tiveram seus contratos celebrados entre 2019 e 2020.*

137. *Com isso, ciente da importância de a pavimentação manter seu nível de serventia a fim de não demandar intervenções precoces, pode-se enxergar os apontamentos da CGU como um indício a sinalizar o risco de vultosos prejuízos aos cofres públicos. Explica-se.*

138. *Diz-se ‘indício’ porque toda a campanha de ensaios realizada pela CGU (12 contratos, 353 amostras em oito estados) se deu sobre uma amostragem não probabilística, impedindo, do ponto de vista*

estatístico, que extrapolações sobre o universo de contratos fossem feitas. Ainda assim, trata-se de constatações relevantes e que merecem novos ciclos de fiscalizações in loco.

139. Quanto ao risco de vultosos prejuízos, é necessário e suficiente o entendimento de que pavimentos que não atingem a vida útil esperada demandam intervenções exponencialmente mais caras ao longo do tempo, além de menos eficazes, pois que tendem a envolver operações paliativas de recapeamentos ou tapaburacos. Tal fato é agravado pela inexistência de um Sistema de Gerências de Pavimentos Urbanos apontando o momento ótimo da intervenção (ZANCHETTA, 2017). No mais, essas intervenções ineficazes ainda vão concorrer com as captações de recursos por novos pavimentos, o que, por sua vez, tende a prevalecer sobre as atividades de manutenção/recuperação, em vista de interesses políticos e da própria sociedade.

140. Do até aqui exposto, verifica-se que uma avaliação retrospectiva (Relatório 1413739 da CGU) não contém evidências que sinalizem o atendimento da qualidade, ainda que em sede de uma análise exploratória de dados. De idêntica forma, sob uma visão prospectiva, chega-se à mesma conclusão ao se sopesar a não compatibilidade integral do checklist de enquadramento para com a 'engenharia completa'.

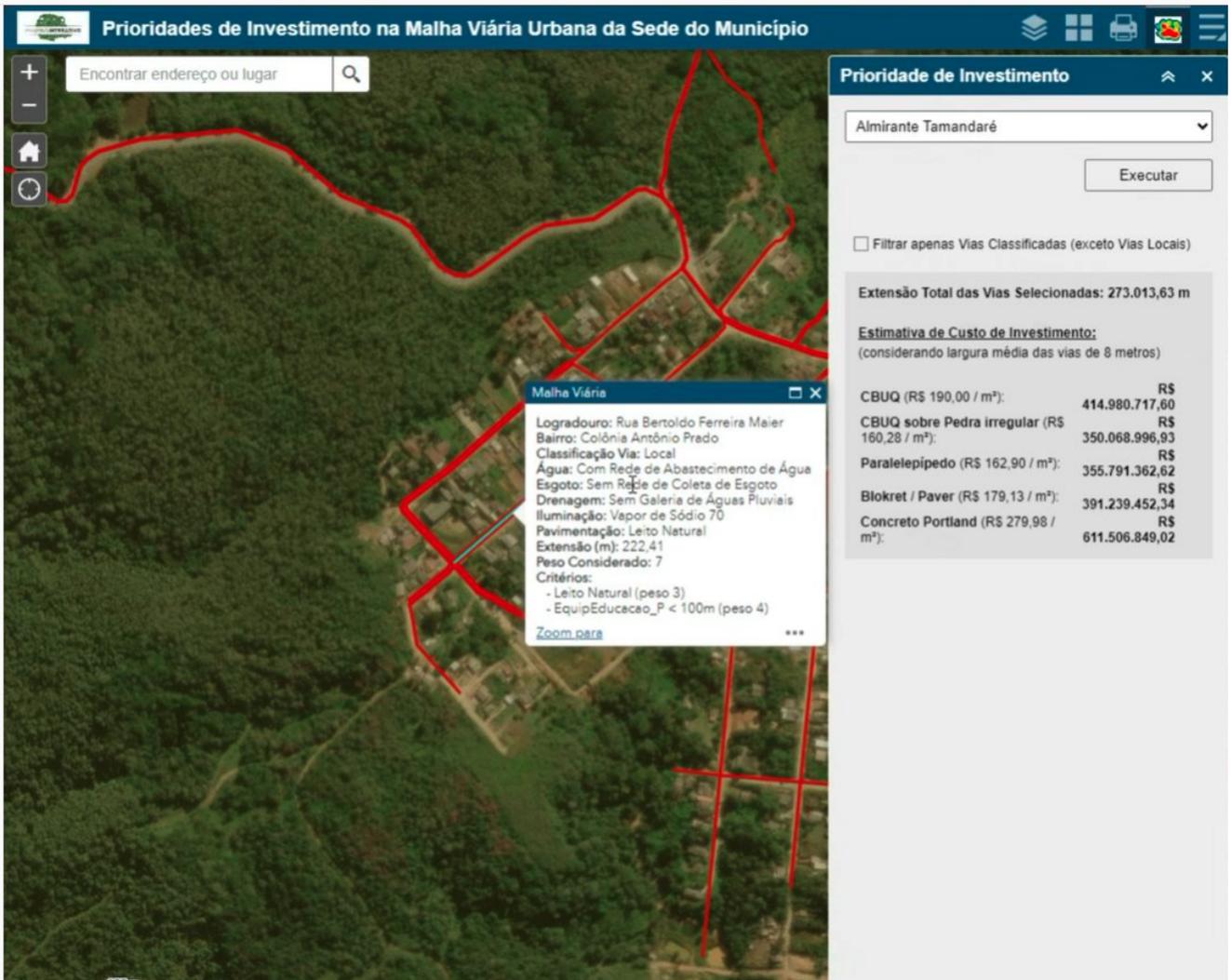
141. Dando seguimento, é preciso comentar que uma das consequências da correção em prol da 'engenharia completa', conduziria, no curto prazo, a um menor leque de opções aos parlamentares, no que tange à quantidade de municípios passíveis de serem contemplados com investimentos custeados por emendas. Contudo, e pela ótica que mais importa, permitiria a seleção para as ruas que mais precisam, **entre as que já estivessem efetivamente aptas a serem pavimentadas**. E tudo isso assegurando uma adequada qualidade, a ponto de romper com o alhures mencionado risco de ineficiência alocativa, o que se estima portar uma vultosa materialidade, se trazido a valor presente a parcela dos futuros gastos inadequados com a pavimentação de milhares de ruas despreparadas, assim como as consequências relacionadas (ZANCHETTA, 2017). Ainda assim, como é impossível antever todos os cenários possíveis e não se ignora a realidade de regiões menos prósperas do país, eventuais exceções, no sentido de afastar a lógica da 'engenharia completa', precisariam ser explicitamente fundamentadas pelos fiscais e devidamente validadas pelos seus superiores hierárquicos, dentro do checklist, em busca de uma maior governança de questões mais sensíveis.

142. No mais, todo esse rearranjo proposto também deve ser considerado dentro do planejamento integrado a ser buscado entre os órgãos e entidades federais atuantes nessa política pública (vide Achado I). Por conta desse ponto de inflexão, vislumbra-se propor recomendação para que a Codevasf indique de modo contínuo, aos gestores das emendas, quais municípios estão melhor preparados para intervenções.

143. Um terceiro ponto em que se apoia o achado em comento advém da existência de um **benchmark nacional**, em alguma medida, aproveitável, e encontrado no portal Paraná Interativo (<https://paranainterativo.pr.gov.br/>).

144. No caso, trata-se especificamente do Programa 'Asfalto Novo. Vida Nova' (<https://200.195.150.71/portal/apps/experiencebuilder/experience/?id=65758aac892a454a8f1ff55ac336e59> – acesso em 1/6/2024), que tem por uma de suas balizas justamente a ideia de um 'projeto completo de engenharia', para fins de liberação do recurso com pavimentação (Evidência 8 – achado II – peça 77). Tal programa permite ainda que se quantifique o espaço viário per capita (divisão do total de área viária pela população total de uma cidade), conceito diretamente ligado à mobilidade urbana e crucial para o monitoramento da evolução da estrutura de um município ao longo do tempo (BERTAUD, 2022).

Figura 9 – Exemplo de checagem da engenharia completa – Programa Asfalto Novo. Vida Nova. Estado do Paraná.



Fonte: Programa Asfalto Novo. Vida Nova em Paraná Interativo (<https://paranainterativo.pr.gov.br/>)

145. O quarto aspecto que robustece o achado em tela diz respeito a **deficiências na capacidade técnica** da Codevasf, problemática essa, até certo ponto esperada, tendo em vista a inclusão de um novo nicho de atuação no negócio da estatal, historicamente marcado pela missão de desenvolver bacias hidrográficas do Vale do São Francisco e do Parnaíba de modo integrado e sustentável (art. 1º da Resolução N. 112 de 19/03/2019 da Codevasf).

146. As evidências em torno desse quarto aspecto, além do que se ouviu em entrevistas feitas com cada superintendência regional, advém de dados extraídos da pesquisa realizada junto aos colaboradores que atuaram ou atuam em obras de pavimentação. As manifestações consistiram, sistematicamente, no reporte da necessidade de se aperfeiçoar a força de trabalho mediante cursos e treinamentos específicos (Evidência 5 – achado II – peça 74), conforme amostra a seguir compilada:

*Quando questionados sobre o que o TCU poderia fazer para melhorar a efetividade do seu trabalho na Codevasf*

ID 11 - **Cobrar a qualificação dos fiscais: com cursos de projetos, orçamento, fiscalização.** Pois o fiscal é submetido a isso em quase todas as obras.

ID 111 - O que o TCU pode fazer para melhorar o meu desempenho das minhas atividades de fiscal é realizar **diversos cursos** na área de pavimentação asfáltica ou até mesmo uma especialização. No presente momento, vejo que existe uma **necessidade de um treinamento em campo** apresentando como se faz uma perfeita pavimentação asfáltica desde o projeto até a conclusão obra.

ID 10 - O TCU pode contribuir com a realização de cursos, especialmente relacionados a obras de infraestrutura.

ID 1111 - Realizar  cursos e capacitações em conjunto com a Codevasf com os temas mais recorrentes sobre irregularidades ou inadequações identificados nos processos.  
(grifos acrescidos e ID aleatórios atribuídos)

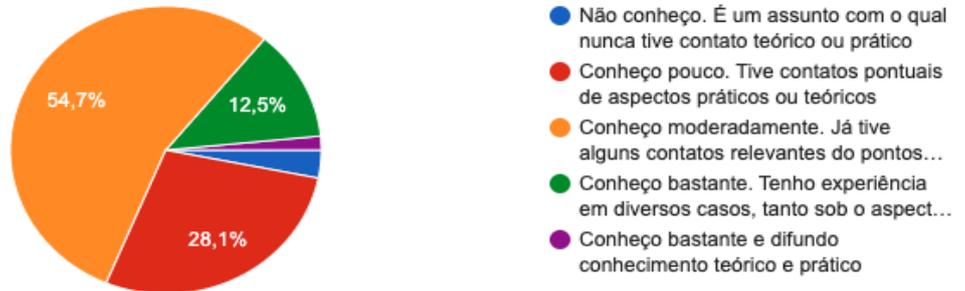
147. Muito embora a companhia tenha recentemente finalizado um treinamento híbrido (presencial e online para cerca de 200 profissionais – Evidências 9 e 10 – achado II – peças 78 e 79), contendo ementa e conteúdo, em parte, realmente úteis, frente todo o rol de exigências impostas aos fiscais (contato com prefeituras, enquadramento de vias, aprovação de projetos, fiscalização da obra, verificação de seguro garantia, verificação de toda documentação de medições, autuação de processos de pagamento, tramitação completa de aditivos contratuais) não se apurou uma suficiência de tal investimento para, em tão pouco tempo, suprir as lacunas técnicas declaradas pelos próprios funcionários:

Figura 11 – Distribuição percentual – respondentes da questão 9

9. Como você avalia seu grau de conhecimento sobre obras de pavimentação?



128 respostas



Fonte: Apêndice C

148. Adicionalmente, mais de 80% dos respondentes da pesquisa assinalaram algum nível de insuficiência dos normativos da companhia (Evidência 5 – achado II – peça 74). Com isso, diante de normativos falhos no detalhamento das atribuições técnicas do cargo, dificulta-se uma padronização dos procedimentos e critérios adstritos a um mesmo serviço ou tipo de pavimento a ser executado, o que seria essencial para caracterizar o serviço comum de engenharia (alínea ‘a’, inciso XXI, art. 6º da Lei 14.133/2021). Tal constatação indica não atendimento do que a própria Codevasf prescreve em seu Regulamento de Licitações da Codevasf, Seção II – Da Elaboração do Termo de Referência, art. 8o, inc. I. Em outras palavras, há uma heterogeneidade entre as superintendências para o que cada fiscal deve fazer face cada tipo de pavimento.

149. Frente a tais constatações, pode-se compartilhar com a Codevasf, a fim de induzir acordos de cooperação ou ao menos a divulgação interna junto ao seu quadro de servidores:

a) Existência de diversos cursos do ISC (Escola Superior do Tribunal de Contas da União - <https://portal.tcu.gov.br/instituto-serzedello-correa>), entre os quais há vários módulos avulsos de pós-graduações, contendo disciplinas voltadas para a área de obras públicas e de infraestrutura. A esse respeito, vale mencionar que esta Corte de Contas já formou uma turma de pós-graduação em auditoria de obras rodoviárias e pavimentação urbana (Evidência 11 – achado II – peça 80), o que se registra aqui para suscitar eventual compartilhamento de material, haja vista a existência de módulos, tais como: Jurisprudência no Controle; Práticas de Auditoria; Auditoria em Pavimentos, Controle de Qualidade e Auditoria em Custos;

b) Possibilidade de a Codevasf vir a utilizar o ChatTCU, ferramenta tecnológica utilizada pelos próprios servidores do TCU (<https://capitaldigital.com.br/orgaos-publicos-recebem-licenca-para-uso-do-chattcu/#:~:text=O%20Tribunal%20de%20Contas%20da,para%20uso%20na%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABlica>. – acesso em 25/05/2024). Tal recurso poderia conferir maior segurança e praticidade aos fiscais da estatal. Interessante reportar que exatamente essa sugestão é trazida em uma das manifestações colhidas na pesquisa de percepção veiculada pela equipe de auditoria: ‘por último e mais importante. Invistam em inteligência artificial, como chatgpt para ajudar os servidores. Como?’

Imaginem um chat acessível a todos, onde posso digitar e receber uma resposta pautada em jurisprudência do TCU. Isto evitará o 'apagão das canetas' (Evidência 5 – achado II – peça 74).

150. Já o quinto bloco do presente achado, relacionado com a importante questão de se reduzir a assimetria técnica perante as firmas que atuam no mercado, gira em torno da **presença de deficiências na capacidade operacional** da Codevasf.

151. Com o intuito de se enfrentar tais deficiências, deve-se tornar perenes os procedimentos de contraprova, realizados pela Codevasf, a fim de checar com o rigor necessário o controle tecnológico dos materiais a cargo das empresas executoras das pavimentações. Essa etapa é fundamental para se induzir uma vida útil adequada (PINTO, 2019).

152. Acerca desses ensaios de contraprova é preciso ressaltar que a Codevasf já demonstrou iniciativa nesse sentido ao lançar mão das primeiras contratações dessa natureza no bojo do Edital 118/2023 (Evidência 12 – achado II – peça 81). Contudo, faz-se mister que esse procedimento – de contratação de firma para fins de contraprova – seja incorporado nos regulamentos ou procedimentos internos com o fito de ser algo típico das obras em questão.

153. De mais a mais, constatou-se a ausência de um aparato básico e indispensável para a averiguação do enquadramento das vias em sua versão vigente, já que processos do e-Codevasf (<https://ecodevasf.codevasf.gov.br/?a=index&f=formPrincipal>) indicam que, por exemplo, a checagem quanto à declividade é, ao menos em alguns casos, estritamente visual, não empregando nenhum equipamento no procedimento, como dispositivos a laser ou estação de topografia. Tal problemática foi corroborada por parte dos respondentes à Pesquisa de Percepção, que chegaram a nomear o enquadramento como, na verdade, um 'pré-enquadramento' (Evidência 5 – achado II – peça 74).

154. Ainda visando superar as deficiências na capacidade operacional, entende-se válido que a Codevasf **implemente mecanismos formais para dimensionar as demandas de acompanhamento e supervisão atribuídas a seus fiscais** de acordo com métricas e condições de contorno, de forma a não comprometer a efetividade dessas atividades.

155. A necessidade de tal aprimoramento mostra-se alinhada com sugestões trazidas pelos próprios colaboradores, tais como: i) estipular um limite máximo de contratos a serem simultaneamente fiscalizados por um mesmo empregado; ii) regulamentar um prazo mínimo para a etapa de análise dos projetos, e; iii) organizar-se para dispor de uma segregação de funções - o que estaria aderente ao item 2.3.1.1 da 5ª Edição do Manual de Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU - em prol da especialização dos profissionais envolvidos com projeto, orçamento e fiscalização. Essas três linhas de ação, não encontradas explicitamente nos processos do e-Codevasf, ainda teriam o condão de mitigar eventuais interesses que não estejam inteiramente alinhados com as escolhas que prestigiariam a efetividade do investimento.

156. Noutros termos, seriam mecanismos para fomentar uma segurança psicológica (EDMONDSON, 2020) aos gestores e fiscais, algo fundamental para melhor lidar com todo o aprendizado exigido com o desafio desse novo negócio da companhia. Reforçando esse ponto, há entendimento quanto à importância de sofisticação do aparelhamento **técnico e humano** da Administração para combater a condução de serviços públicos direcionados para atender uma visão política imediatista (MARQUES NETO, 2005).

157. Seguindo a mesma toada, agora enfeixando tanto as deficiências técnicas como as operacionais, diante do questionamento sobre quais etapas teriam as circunstâncias mais desafiadoras no contexto das obras de pavimentação, a resposta mais frequente (78,1%) foi a 'aferação da **qualidade** do objeto', resultado que contou com apontamentos mais detalhados por parte de alguns respondentes:

ID 2 - A fiscalização de obras da Codevasf é formada, em sua maioria, por engenheiros que nunca atuaram na área de pavimentação e não receberam um treinamento aprofundado como deveria. Apenas após 1 ano atuando na fiscalização a empresa disponibilizou um curso sobre pavimentação. Além disso, a empresa não tem estrutura como equipamentos de topografia, laboratórios de controle tecnológico para contraprova, ausência de softwares para análise dos projetos (AutoCAD, AutoCAD Civil, ArcGIS, OrçaFascio, Eberick).

ID 22 - Entre outros problemas que posso listar como, ausência de equipe de supervisão nas obras (as obras são executas sem a presença física do fiscal ou equipe de supervisão in loco), quantidade exacerbada de contratos para poucos fiscais, para início das obras sempre há necessidade de aditivo (algo que deveria ser exceção), por falta de estrutura da empresa os enquadramentos de vias tornam-se muito superficiais. Em resumo, a atual estrutura da Codevasf para as obras de pavimentação acaba

*deixando o fiscal sempre sobrecarregado, com um volume contratual enorme, em posição desconfortável perante as pressões da superintendência.*

*(grifos acrescidos e ID aleatórios atribuídos)*

158. *Em face dessa realidade, impende comentar que também o controle externo deve adequar sua abordagem, sob pena de acabar por incentivar o ‘paradoxo do controle’, situação em que um rigor excessivo na punição, para coibir ineficiência e corrupção, sem levar em conta as limitações fáticas dos gestores (viés da lacuna da empatia), pode induzir que cargos sensíveis sejam ocupados justamente por agentes ineficientes e/ou corruptos (TORRES, 2023).*

159. *Adicionalmente, ainda no bojo das questões relacionadas com dificuldades na capacidade técnica e operacional, tem-se o Relatório 06/2023 da Auditoria Interna (Evidência 13 – achado II – peça 82), que, muito embora tenha se debruçado sobre amostra contendo instrumentos (contratos e convênios) vigentes até dezembro de 2022, trouxe conclusões atuais, pois envolvendo um quadro geral que perdura nos processos do e-Codevasf. No caso, os principais apontamentos consistiram na necessidade de:*

- a) um maior detalhamento das normas e procedimentos técnicos nos editais de pavimentação;*
- b) definição da metodologia a ser observada pela Codevasf na elaboração dos orçamentos de referência (dada a heterogeneidade de procedimentos entre as superintendências);*
- c) realizar gestão junto as Superintendências quanto aos procedimentos existentes de avaliação dos controles tecnológicos;*
- d) capacitar a equipe técnica para aplicar os critérios de análise de Distância Média de Transporte (DMT) dos projetos executivos;*
- e) orientar os fiscais quanto às situações de execução de serviços com soluções potencialmente antieconômicas, observando a necessidade de registrar os equipamentos e serviços efetivamente utilizados na obra.*

160. *Ante o exposto, em que pesem os recentes esforços da estatal para promover treinamentos, conduzir fiscalizações com contraprova e atualizar normativos (vide tópico 6), e mesmo diante de um primeiro indício de redução do número de multas e acionamentos de garantias após 2022 (Evidência 14 – achado II – peça 83), persiste um quadro geral que aponta a necessidade premente de melhorias tanto na qualificação do quadro técnico, como na estrutura fornecida pela própria companhia. Essa constatação caracteriza o distanciamento para com orientações internacionais que miram o desenvolvimento do corpo funcional (OCDE, 2015) e de dispositivos da Lei 14.133/2021, aqui citada dentro da perspectiva desse referencial como uma lei geral sobre licitações:*

*Art. 11 O processo licitatório tem por objetivos:*

*(...)*

*Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e **deve implementar processos e estruturas**, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, **efetividade** e **eficácia** em suas contratações.*

*(...)*

*Art. 18, § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:*

*X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à **capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização***

*(grifos acrescidos)*

161. *Avançando para o sexto e último componente deste achado, ao se considerar a significativa capilaridade da política pública de requalificação viária a cargo da Codevasf (mais de 2600 municípios), pode-se apontar que estratégias que promovam o **controle social** tendem a contribuir para a maior efetividade da atuação da empresa.*

162. *Além de ser algo disciplinado no art. 169 da NLLC e alinhado ao Capítulo III da Lei 13.303/2016, a crescente disponibilidade de recursos tecnológicos aos cidadãos, especialmente se bem manejados em campanhas recorrentes, que atraíam o interesse da população impactada, possui um potencial promissor, no intuito de colher dados úteis para essa vertente de atuação da estatal, inclusive fornecendo insumos para a tomada de decisão dos parlamentares quanto à destinação das emendas. A própria equipe de auditoria,*

em procedimento inovador, lançou mão desse caminho para buscar informações que enriquecessem o trabalho. Embora as respostas coletadas ainda não sejam numerosas, já se identifica um valor no conteúdo e na continuidade desse tipo de procedimento (APÊNDICE D).

163. Ainda na pauta do controle social, há de se mencionar todo um arcabouço que preza o envolvimento com o cidadão, especialmente pela transparência ativa (inciso II, art. 10º do Decreto 11.529/2023, que institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal - SITAI), visto que há um inegável interesse coletivo ou geral da sociedade (inciso II, art. 12 do Decreto 11.529/2023).

164. No presente caso, entende-se que a Codevasf está diante de uma singular janela de oportunidade, podendo aproveitar todo um conjunto de mudanças em andamento para que se faça cumprir a publicidade da maneira mais efetiva possível. No caso, a estatal **deve prover meios** para que seja disponibilizado em formato eletrônico, com acesso irrestrito, informações aos cidadãos, gestores, empresas e controladores sobre os contratos de pavimentação. Essa obrigação de se atentar para com a publicidade poder-se-ia se dar, por exemplo, por meio de um **Painel Público**, que dispusesse questões de interesse, tais como: i) dados dos contratos celebrados e das obras contratadas; ii) datas de início e fim previstas das obras; iii) relação de municípios com infraestrutura apropriada a receber obras de pavimentação; iv) indicação das fontes e dos valores de recursos, informando os autores de emendas. O mesmo Decreto 11.529/2023 possui várias outras disposições bastante claras, que justificam a obrigatoriedade da publicidade, assim como pertinência da sugestão apresentada: Painel Público no estilo dashboard:

Art. 4º São objetivos do Sitai:

III - aumentar a simetria de informações e dados nas relações entre a administração pública federal e a sociedade.

(...)

Art. 11. São princípios e objetivos da Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - **amplo acesso da sociedade às informações** e aos dados produzidos, custodiados ou acumulados pela administração pública federal e livre utilização desses dados e dessas informações, independentemente de autorização prévia ou de justificativa;

(...)

VI - **ênfase na transparência ativa** como forma de atender ao direito das pessoas físicas e jurídicas de terem acesso às informações e aos dados produzidos, custodiados ou acumulados pela administração pública federal;

VIII - **foco no cidadão** para definição de prioridades de **transparência ativa** e abertura de dados e informações;

IX - **participação da sociedade** na formulação, na execução e no monitoramento das políticas públicas e no controle da aplicação de seus recursos;

X - **utilização de tecnologias de informação** e de comunicação para **disseminação** e incentivo ao uso de dados e informações.

(grifos acrescidos)

165. Adicionalmente, frente às deficiências alhures comentadas, envolvendo incipiente nível de conhecimento dos normativos internos, assim como das decisões da CGU e do TCU relacionadas às obras de pavimentação, entende-se racional que se aproveite o desenvolvimento do Painel ora proposto (ou outro mecanismo que seja adotado no seu lugar), para que se inclua um **módulo voltado aos próprios colaboradores da estatal**, além de outros técnicos com interesse na matéria. Com isso, fomenta-se uma maior transparência interna e acelera-se a curva de aprendizado.

166. Ainda na pauta da transparência, essa maior deferência à publicidade na sua perspectiva de transparência ativa levaria a resultados melhores da estatal frente àqueles alcançados no ano de 2023 pelo Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), oportunidade em que a estatal trouxe um Índice de Transparência de 58,42%, enquanto as 48 entidades federais avaliadas tiveram uma média de 71,36% (Evidência 15 - achado II - peça 84). Tal iniciativa, fruto de uma parceria entre TCU, Atricon, TCE-MT e Instituto Rui Barbosa, apurou a conformidade com as normas e as melhores práticas de transparência dos portais na internet de diversas entidades (<https://radardatransparencia.atricon.org.br/panel.html> - acesso em 17/06/2024).

167. De modo complementar, destaca-se que o art. 37, caput, da Constituição Federal obriga o Poder Público a dar publicidade dos seus atos, o que alça o princípio da publicidade ao patamar constitucional.

168. Esse patamar de importância é acuradamente depreendido pela doutrina especializada, quando reporta que ‘não há um só caso de sucesso no combate à corrupção, no qual a regra da completa e total transparência dos atos da Administração Pública não tenha sido observada’ (ZENKNER, 2019), o que se traz aqui em vista dos indícios de fraude envolvendo contratações pretéritas da Codevasf (TC 021.514/2022-4).

169. No mais, a própria Unidade Técnica do TCU pode compartilhar uma experiência exitosa quando, pela perspectiva do controle, empregou Painéis Públicos para fomentar diagnósticos e análises relacionados a problemas com obras paralisadas (<https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfd0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffa6a8&reportId=013930b6-b989-41c3-bf00-085dc65109de> – acesso em 8 de junho de 2024) e com desastres naturais (<https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfd0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffa6a8&reportId=38677b6b-e536-4ad5-896c-5bef379e67d5> – acesso em 8 de junho de 2024).

170. Não obstante a menção aos sobreditos Painéis, reforça-se que a publicidade ora exigida é o mote da questão, de modo que seu atendimento pode ser configurado, sem adentrar a esfera discricionária do gestor (art. 5 da Resolução 315/TCU), pela disponibilização das informações de interesse no portal da internet da companhia, desde que alinhada à lógica da transparência ativa.

171. Encerrando o presente achado, impende explicar que o não enfrentamento dos pontos que atualmente comprometem a efetividade tende a fomentar um processo de seleção adversa (PORTO, 2020).

172. A explicação para tal fenômeno decorre da junção de fatores que tendem a atrair firmas menos habilitadas técnica e economicamente, entre todas as firmas aptas no mercado, quando: i) há uma indiferença para com a possibilidade de aprimoramento de um processo decisório com base nos dados (lições aprendidas estudadas de modo técnico e científico); ii) não se sinaliza ao mercado a exigência de uma engenharia completa, a qual atestaria uma preocupação básica em termos de compatibilização a fim de se alcançar um padrão adequado de qualidade; iii) há deficiência quanto à necessária qualificação técnica e operacional pelo lado do contratante para atuar diligentemente na fiscalização; iv) opta-se por um modelo de contratação centrado no menor preço, mais propício para propostas menos responsáveis, que tendem a buscar compensação reduzindo a qualidade da execução (CAMELO, et al., 2024). Noutros termos, as condições de contorno também são percebidas pelos agentes de mercado, os quais trazem sua parcela de contribuição para o ciclo de potencial ineficiência alocativa em vista de contratações não aderentes à efetividade.

173. Em vista de tudo que fora descrito, com fulcro na Resolução TCU 315/2020 (art. 14), entende-se razoável submeter proposta de encaminhamento no sentido de:

a) determinar que a Codevasf inclua no Checklist de Enquadramento de Vias, em até 30 dias, um requisito objetivo relacionado à necessidade de prévia existência de infraestrutura de proteção do corpo estradal (drenagem, saneamento e água potável) para habilitar vias a serem pavimentadas, sem prejuízo de conferir espaço para exceções devidamente fundamentadas, desde que autorizadas ao menos pelo fiscal e seu superior hierárquico (Embasado no racional encontrado no art. 31 da Lei 13.303/2016, no art. 18 da LDO/2023, no inciso XVIII, do art. 2º da Lei 10.257/2001, nos incisos XXIII e XXIV do art. 6º e inciso I do art. 11 da Lei 14.133/2021, assim como em preceitos básicos da literatura especializada e no princípio da efetividade);

b) determinar que a Codevasf atenda ao princípio publicidade, necessariamente via transparência ativa, de modo a disponibilizar, em até 60 dias, as principais informações conexas com as obras de pavimentação, tanto para o cidadão como para o meio técnico, questão para a qual se trouxe uma sugestão preliminar contida no Apêndice G deste Relatório (Em vista do racional encontrado no art. 37 da CF, no Capítulo III da Lei 13.303/2016, no art. 169 da Lei 14.133/2021, no inciso II, art. 10º e inciso II, art. 12 do Decreto 11.529/2023);

c) recomendar à Codevasf que crie, com respaldo em seus novos normativos internos, mecanismos que permitam a mensuração da efetividade das obras de pavimentação contratadas mediante a utilização do SRP, valendo-se de indicadores que entenda oportunos e convenientes e provendo acompanhamento sistemático via Auditorias Internas de Acompanhamento (item 3.6 da Norma de Auditoria – NOR-902), informando ao TCU sobre as medidas concretas adotadas em até 60 dias (com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, no art. 86 da Lei 13.303/2016, no parágrafo único do art. 11 da Lei 14.133/2021 e em literatura especializada);

d) recomendar à Codevasf que implemente mecanismos de interlocução contínua junto aos parlamentares, informando a lista dos municípios mais aptos a receberem investimentos em pavimentação por possuírem infraestrutura adequada, a fim de induzir uma escolha que priorize as localidades com maiores chances de assegurar a qualidade das vias pavimentadas e, por conseguinte, a efetividade da política pública, informando ao TCU sobre as medidas concretas adotadas em até 60 dias (com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e à luz do art. 37 da Constituição Federal,);

e) recomendar à Codevasf que, a fim de superar as deficiências técnicas e operacionais, implemente, de maneira formal, mecanismos contínuos para investir na qualificação do corpo técnico e na estrutura da companhia, com a finalidade de realizar fiscalizações mais robustas, informando ao TCU sobre as medidas concretas adotadas em até 60 dias (com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, no Relatório 06/2023 da Auditoria Interna da Codevasf, na literatura especializada e, por analogia, no parágrafo único do art. 11 e inciso X do art. 18 da Lei 14.133/2021);

f) recomendar que a Codevasf, assim que finalizados os produtos finais da estatal (manuais, regulamentos e sistemas) desenvolvidos para propiciar um aprimoramento da sistemática de utilização do SRP para a contratação de obras de pavimentação., informe ao TCU em 60 dias sobre os resultados alcançados (com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no item 9.2.3 do Acórdão 116/2023-TCU-Plenário).

174. Sobre as propostas acima, a Codevasf, em sede das manifestações apresentadas frente ao Relatório Preliminar:

- i) Propôs a exclusão do item 'a';
- ii) Concordou com o item 'b', mas pede uma extensão do prazo de 60 dias para 180 dias;
- iii) Concordou com o item 'c';
- iv) Propôs a exclusão, somente da Codevasf, do item 'd';
- v) Concordou com o item 'e', mas pede uma extensão do prazo de 60 para 180 dias;
- vi) Não se manifestou sobre o item 'f'.

175. Após analisar detidamente os contrapontos relacionados com os seis itens acima (vide Apêndice B), a proposta de encaminhamento final manteve-se praticamente inalterada, à exceção do acolhimento dos prazos de 180 dias sugeridos e da inclusão do art. 20 da LINDB como mais um dos critérios a respaldar a validade técnica e jurídica da determinação insculpida no item 'a', a qual ainda incorporou pequenos ajustes no texto a fim de tornar mais claro o objetivo pretendido.

#### QUANTO À IMPLEMENTAÇÃO DE PARÂMETROS DEFINIDOS PELO TCU PARA FINS DE APRIMORAMENTO DA SISTEMÁTICA DE UTILIZAÇÃO DO SRP PARA OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO

176. O item 9.2.2 do Acórdão 116/2023-TCU-Plenário trouxe determinação voltada à realização de ação de controle preventiva e tempestiva sobre objetos – contratos de pavimentação via SRP da Codevasf – firmados após 25/05/2022, com o fito de se averiguar, **sobretudo**, o cumprimento das determinações exaradas nos Acórdãos 1.213/2021, 1.170/2022 e 2.178/2022, todos do Plenário do TCU.

177. Passa-se então à análise do atendimento das determinações dos três arestos supra, complementando-se com comentários acerca de determinações concernentes a outros acórdãos pertinentes à temática: obras de pavimentação via SRP na Codevasf.

#### 2.1.3 Determinações do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário

178. O processo tratou de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em pregões eletrônicos realizados no exercício de 2020 para o registro de preços de serviços de pavimentação de vias públicas localizadas em municípios diversos na área de atuação da companhia.

179. As determinações prolatadas na decisão são reproduzidas abaixo:

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

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

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

9.3.1.2. **formalizar os procedimentos e controles** a serem adotados por suas unidades na realização dos ajustes dos projetos executivos das vias objeto de intervenção aos padrões de projeto referidos no

subitem antecedente, de modo que reste demonstrada e assegurada a integral compatibilidade dos serviços demandados com os contratados **em termos de qualidade e quantidades**;

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

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

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

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

(grifos acrescidos)

180. Por sua vez, o Acórdão 1.170/2022-TCU-Plenário, comentado no próximo tópico, indicou como integralmente cumpridas as determinações 9.3.1.2 e 9.3.3 e parcialmente atendidas as determinações 9.3.1.1, 9.3.1.3 e 9.3.2, alhures transcritas.

9.1. considerar **parcialmente cumpridas** as determinações contidas nos itens 9.3.1.1, 9.3.1.3 e 9.3.2 do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário;

9.2. considerar **cumpridas** as determinações constantes dos itens 9.3.1.2 e 9.3.3 do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário

(grifos acrescidos)

181. Já ao se compulsar jurisprudência mais recente, constatou-se que o Acórdão 2.552/2023-TCU-Plenário apontou pelo integral cumprimento dos subitens 9.3.1.1, 9.3.1.3 e 9.3.2 do Acórdão 1.213/2023-TCU-Plenário.

#### 2.1.4 Determinações do Acórdão 1.170/2022-TCU-Plenário

182. O julgado teve por pano de fundo um monitoramento com o objetivo de avaliar o cumprimento de determinações exaradas no Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário. Tal julgado, como já informado, apreciou representação sobre supostas irregularidades relativas a pregões eletrônicos lançados ao final de 2020 pela Codevasf, que objetivaram o registro de preços de serviços de pavimentação de vias públicas localizadas em diversos municípios situados na área de atuação da companhia.

183. As determinações a serem conferidas são transcritas abaixo:

9.4. determinar à Codevasf, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, que, no prazo de 30 dias, em complementação às providências mencionadas no item 9.3.1.1 do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, **inclua, na sistemática implementada pelo Ato 22/2021-PR da Presidência, a obrigatoriedade de prévia elaboração de estudo de indicação técnica e análise econômica do tipo de revestimento a ser aplicado em cada obra a ser executada, assim como estudo de necessidade da obra, a fim de evitar a realização de contratações com infração aos princípios da motivação, conforme estabelecido pelos arts. 2o, parágrafo único, incisos I e VIII, e 50, inciso III e § 1o, da Lei 9.784/1999; bem como da impessoalidade, economicidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos, conforme disposto no art. 31, caput, da Lei 13.303/2016;**

9.5. determinar à Codevasf que **somente emita novas ordens de serviço** das obras relacionadas aos pregões e atas objeto deste processo após a publicação da alteração normativa mencionada no item 9.4 retro e após a correspondente implementação das disposições da norma em cada caso concreto, devendo ser adotadas medidas junto às Superintendências Regionais para assegurar a observância a esta determinação;

(grifos acrescidos)

184. A estatal esclareceu, em resposta ao Ofício de Requisição n. 1, que a Resolução n.º 535/2022, notadamente os Relatórios de Acompanhamento mencionados no Processo n.º 59500.001789/2022-41, que subsidiam o Relatório de Avaliação Inicial, se prestariam ao cumprimento do retrocitado item 9.4.

185. Com efeito, consta em tal processo administrativo um formulário de avaliação inicial com a indicação para que se registre a avaliação quanto ao tipo de pavimento a ser executado, o que seria

definido de forma técnica com o município. No mais, compactua-se com o entendimento da estatal de atendimento também do item 9.5, dada a publicação da Resolução n. 535/2022. Tais conclusões já haviam sido alcançadas no Acórdão 2.552/2023-TCU-Plenário, que atestou o cumprimento dos itens em comento.

### **2.1.5 Determinações do Acórdão 2.178/2022-TCU-Plenário**

186. O presente aresto adveio de representação formulada pela Unidade Técnica, em que se criticava o emprego do SRP em obras de pavimentação da Codevasf, particularmente devido a suposta não aderência aos procedimentos aprovados pelo TCU no âmbito do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário.

187. A representação foi parcialmente acolhida pelo Plenário, contendo o julgado as seguintes determinações:

9.3. determinar à Codevasf, relativamente ao **Contrato 0.187.00/2020**, que:

9.3.1. **somente autorize a abertura de novas frentes de trabalho após a admissão dos respectivos projetos executivos**, em conformidade com as disposições constantes do Procedimento - Enquadramento das Vias para Obras de Pavimentação, aprovado pela empresa por meio da AR 22/2021;

9.3.2. atente para a condicionante constante do item 9.4 do Acórdão 1170/2022-TCU-Plenário, que exige a **obrigatoriedade de prévia elaboração de estudo de indicação do tipo de pavimento a ser aplicado em cada obra a ser executada e, nos casos em que o pavimento vier previamente indicado pelo beneficiário, exija dele a motivação técnica, econômica ou urbanística que justifique sua indicação;**

9.3.3. **intensifique e aprimore a fiscalização contratual para que não ocorram equívocos e retificações, como a verificada na 1ª medição do contrato, e adote providências administrativas tendentes:**

9.3.3.1. **a coibir práticas de deslealdade contratual, como a prestação de informações incorretas pela empresa contratada nos boletins de medição e a elaboração de laudos técnicos não fidedignos, pela empresa Qualittec - Qualidade e Controle Tecnológico;**

9.3.3.2. **a apurar a incorreta atestação de medições e a conduta do fiscal do contrato;**

(grifos acrescidos)

188. Quanto a todo o teor da determinação contida no item 9.3 do Acórdão 2.178/2022-TCU-Plenário, é necessário e suficiente apontar – tal qual feito no bojo do processo TC 028.398/2022-0 – que houve perda do objeto em vista do **encerramento do contrato**, motivo pelo qual não há mais que se discorrer sobre cumprimento ou descumprimento da decisão. Não obstante, o propósito geral buscado no item 9.3 mostra-se alinhado aos atuais esforços da estatal em aperfeiçoar suas obras de pavimentação, inclusive frente ao que foi tentado pela Codevasf para corrigir o contrato que fora mote da decisão do TCU (Evidência 1 - Determinações - peça 85):

#### **Item 9.3.1 – Comentários da Codevasf**

Para cientificar a 11ª SR a respeito da determinação, foi enviada a CI nº 137/2022 de 11/10/2022. Atualmente, ao longo da execução contratual, só é autorizada a abertura de novas frentes de trabalho após a admissão dos respectivos projetos executivos. Saliente-se que os procedimentos de enquadramento de vias, aprovação de projetos executivos e autorização de início de obras vêm sendo aprimorados, o que pode ser observado nos exemplos de documentos enviados, relacionados a um novo contrato que está sendo executado pela 11ª SR.

#### **Item 9.3.2 – Comentários da Codevasf**

Para cientificar a 11ª SR a respeito da determinação, foi enviada a CI nº 137/2022 de 11/10/2022. O procedimento de Enquadramento de Vias para Obras de Pavimentação atual, aprovado por meio da Resolução nº 535 de 13/06/2022, prevê que o beneficiário deve indicar o tipo de pavimentação a ser empregado com base em critérios técnicos e econômicos (item 3.1.2).

#### **Item 9.3.3 – Comentários da Codevasf**

Para cientificar a 11ª SR a respeito da determinação, foi enviada a CI nº 137/2022 de 11/10/2022. A 1ª medição do contrato foi feita em setembro de 2021 quando a superintendência do Amapá - 11ª/SR - (à época um escritório de representação) ainda estava se estruturando. Atualmente, a 11ª/SR conta com um corpo técnico mais robusto e foram feitos treinamentos, à exemplo dos seminários de fiscalização de 2022 e 2023, para aprimorar a fiscalização contratual. Ressalta-se que o processo da primeira medição do contrato passou por diversas modificações e ajustes oriundos do próprio controle interno da Codevasf.

As pendências foram sanadas e o valor indevido glosado pelo fiscal do contrato. Em seguida, elaborou-se aditivo contratual e as pendências do contrato e da primeira medição foram corrigidas sem a realização de pagamentos indevidos ou qualquer prejuízo para a Administração Pública e só foram pagos os serviços efetivamente executados.

**Item 9.3.3.1 – Comentários da Codevasf**

Para cientificar a 11ª SR a respeito da determinação, foi enviada a CI nº 137/2022 de 11/10/2022. Como forma de aprimorar a fiscalização dos contratos de pavimentação, a Codevasf está adotando providências para contratar empresa de apoio à fiscalização, inclusive prevendo a realização de ensaios de contra-prova cujos laudos poderão contrapor laudos apresentados pelas contratadas, por meio do processo 59500.001452/2023-15.

**Item 9.3.3.2 – Comentários da Codevasf**

Foi emitida a Comunicação Interna nº 136/2022 de 11/10/2022 solicitando que a Consad/OUV realizasse análise prévia bem como demais encaminhamentos à Consad/COR relativo ao item 9.3.3.2. Foi aberto o processo 59500.003131/2022-74 para apurar a conduta da fiscalização., conforme informado por meio do Ofício 866/2022 de 22/11/2022.

**2.1.6 Determinações do Acórdão 116/2023-TCU-Plenário**

189. O julgado em questão advém de Relatório de Acompanhamento autuado com o objetivo de dar cumprimento à determinação constante do item 9.5 do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário e avaliar atas de registro de preços oriundas de pregões eletrônicos lançados em 2020 pela Codevasf para a execução de serviços de pavimentação de vias públicas.

190. Este subtópico, cabe repisar, advém da menção a um rol não exaustivo de determinações a serem cheçadas quando ao seu cumprimento, nos termos da redação contida no item 9.2.2 do Acórdão 116/2023-TCU-Plenário:

9.2. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica que:

9.2.2. realize ação de controle preventiva e tempestiva sobre os pregões eletrônicos realizados pela Codevasf (Sede e Superintendências Regionais) voltados à contratação de serviços de pavimentação de vias e contratos deles decorrentes, realizados posteriormente a 25/5/2022, de forma a verificar sua compatibilidade e aderência aos parâmetros aprovados por este Tribunal, **sobretudo** às determinações efetuadas por meio dos Acórdão 1213/2021-TCU-Plenário, 1.170/2022 - Plenário e 2.178/2022 - Plenário;

(grifos acrescidos)

191. Nessa esteira, revisitando-se o próprio Acórdão 116/2023-TCU-Plenário, verifica-se um conjunto de outras determinações – além daquelas contidas nos Acórdãos 1.213/2021; 1.170/2022 e 2.178/2022 - também voltadas à melhoria da sistemática adotada pela Codevasf que se vale do SRP para contratar obras de pavimentação:

9.1. determinar à Codevasf que:

9.1.1. nas planilhas orçamentárias de obras contratadas mediante sistema de registro de preços **separe o serviço ‘Distância Média de Transporte - DMT’ da composição dos demais serviços**, de modo a possibilitar maior controle e transparência em sua medição, inclusive nos contratos já em andamento, por meio da realização de aditivos contratuais;

9.1.2. promova **ajustes em todos os contratos em execução decorrentes dos Pregões 85/2020 - Sede e 44/2020 - Sede**, a partir da elaboração de projetos executivos condizentes com as reais necessidades locais, de forma a **extirpar a previsão de itens superdimensionados, a exemplo da utilização de mistura solo-brita, de sarjetas triangulares e de calçadas armadas**;

9.1.3 atente para a necessidade de **rigor na fiscalização** dos contratos para a execução de obras de pavimentação originados de sistemas de registros de preços, a qual deverá, em qualquer situação, verificar a compatibilidade entre os serviços e materiais utilizados e aqueles contratualmente previstos;

(grifos acrescidos)

192. No que concerne ao item 9.1.3, há, de um modo geral, uma melhoria em curso, fruto tanto de decisões dos órgãos de controle (vide subtópicos anteriores), como de iniciativas da própria companhia (vide tópico 4 - Boas Práticas). Desse modo, pode-se registrar que a estatal efetivamente atentou para a importância de se aumentar o rigor na fiscalização, o que valida o cumprimento da determinação, muito embora se trate de questões, as quais, na prática, dependem de um contínuo esforço e tempo maior de maturação, no ensejo de se apurar se esse nível maior de atenção pôde gerar resultados melhores à sociedade.

193. Já no que se refere às determinações 9.1.1 e 9.1.2, impende relatar dificuldades enfrentadas pela Codevasf na gestão de contratos já celebrados.

194. Em linhas gerais, as empreiteiras implicadas, valendo-se de entendimentos extraídos da Lei das Estatais, insistem com a manutenção dos contratos, tal como foram pactuados, declarando que os ajustes

aventados nos dois dispositivos do Acórdão 116/2023 somente seriam possíveis mediante acordo entre as partes. Frente a tal impasse, em não conseguindo implementar os ajustes vindos das determinações do TCU, a execução contratual é paralisada e os benefícios almejados pela intervenção estatal não são alcançados.

195. Diante desse delicado cenário, que muito embora aponte para o não cumprimento objetivo do que fora exarado pelo TCU, torna-se indispensável tomar uma decisão ponderando-se as consequências no caso concreto, dentro do racional positivado na Lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB). Maiores esclarecimentos sobre esse ponto constam no tópico 6 (Esclarecimentos Adicionais).

### 2.1.7 Determinações do Acórdão 1.609/2023-TCU-Plenário

196. O processo em cotejo tratava de Acompanhamento para avaliar editais e contratos vinculados a pregões eletrônicos para registro de preços promovidos pela Codevasf para a execução de serviços de pavimentação de vias. Em outras palavras, o trabalho era produto de uma metodologia de fiscalização contínua, voltada especialmente para detecção de indícios de superfaturamento, cláusulas restritivas e expedição de determinações, as quais seguem reproduzidas a seguir:

9.1. determinar à Codevasf que:

9.1.1. apresente a relação **de todos os contratos** nos quais houve previsão do **fornecimento de sarjeta triangular STC-01**, informando: em quais ocorreu medição do serviço e o motivo de não ter sido glosado pela fiscalização, além de encaminhar a documentação comprobatória das medidas adotadas para ressarcimento ao erário;

9.1.2. apresente a lista **de todos os contratos em que houve repactuação dos quantitativos da DMT**, tanto em relação à jazida quanto ao bota-fora, com as devidas justificativas técnicas para a realização da alteração, bem como a identificação dos técnicos envolvidos em sua aprovação;

9.1.3. aperfeiçoe seus mecanismos e estruturas de controle, em particular quanto à **adequação, aprovação e fiscalização de contratos e de seus aditivos**, definindo regras, critérios e responsabilidades e promovendo a adequada segregação de funções, devendo apresentar, em 60 dias, as providências ou planos adotados em relação a esse assunto;

(grifos acrescidos)

197. Em outro processo desta mesma Unidade Técnica (TC 032.372/2023-0), a avaliação dos três subitens acima foi realizada, podendo-se condensar as conclusões deste modo:

Dessa forma, é possível afirmar que a Codevasf tomou providências com o objetivo de cumprir todas as determinações do Acórdão 1.609/2023-TCU-Plenário, inclusive tomando providências para adotar a recomendação do item 9.2. Nesse sentido, uma vez que os **itens 9.1.1 e 9.1.2 foram plenamente atendidos** e que o item **9.1.3 foi parcialmente atendido, mas será objeto de análise mais aprofundada em outra auditoria desta corte de contas**, pode-se concluir que este monitoramento cumpriu seu objetivo e, portanto, será proposto sua conclusão e o encerramento deste processo.

(grifos acrescidos)

198. Quanto ao item 9.1.3, a presente auditoria pôde reconhecer o processo de desenvolvimento de produtos direcionados ao atendimento da determinação (vide tópico 4 – Boas Práticas). Todavia, medidas cruciais relacionadas a esse mais robusto patamar de fiscalização de contratos e aditivos ainda não foram concluídas pela Codevasf (Evidência 2 – Determinações – peça 86. Por conta disso, se faz mister que o cumprimento integral do item 9.1.3 seja revisitado no monitoramento decorrente desta auditoria operacional.

### 2.1.8 Determinações do Acórdão 2.552/2023-TCU-Plenário

199. O processo TC 021.823/2021-9 trouxe Relatório de Monitoramento abordando diversas determinações e recomendações proferidas pelo TCU. Entre as novas determinações expedidas, tem-se:

1.7. Determinar à Codevasf que, de acordo com o art. 40, inciso VII, da Lei 13.303/2016 c/c os itens 8.3-8.8 do Manual da Codevasf e art. 67 da Lei 8.666/1993:

1.7.1. no prazo de trinta dias, adote providências para sanar as **deficiências de fiscalização** nas obras de pavimentação dos Contratos 3.342.00/2020 (Pregão 11/2020) da 3ª SR e 5.142.00/2020 (Pregão 17/2020) da 5ª SR, notadamente quanto à ausência de evidências da efetiva fiscalização das obras de engenharia;

1.7.2. no prazo de sessenta dias:

1.7.2.1. implemente mecanismos de controle, com intuito de verificar e acompanhar a **atuação dos fiscais** formalmente designados dos contratos de pavimentação, notadamente quanto à realização dos procedimentos das fiscalizações in loco, a fim de assegurar que a execução das obras esteja de acordo

com os parâmetros estabelecidos nos projetos executivos, em termos de quantidade e qualidade;  
1.7.2.2. estabeleça e implemente **critérios para a realização de controle e ensaios tecnológicos**, nas modalidades e frequências previstas nos normativos pertinentes, seguindo a orientação desta Corte deliberada no Acórdão 2.730/2009 – Plenário, a fim de atestar a qualidade e a conformidade dos serviços realizados.

(grifos acrescidos)

200. O TC 000.601/2024-1 foi o processo de controle externo que primeiro averiguou o cumprimento dessas determinações. Em tal fonte, colige-se entendimento de que o item 1.7.1 teve perda de objeto e que houve atendimento parcial do item 1.7.2. O mesmo processo acertadamente repassou para a presente auditoria operacional a oportunidade de revisitar os subitens 1.7.2.1 e 1.7.2.2. Todavia, como já comentado, ainda estão em curso o desenvolvimento de mecanismos da estatal voltados para uma atuação mais assertiva dos fiscais, assim como a implementação de critério para um mais rigoroso controle tecnológico dos materiais.

201. Frente ao exposto, entende-se como medida aderente à racionalidade processual que os mesmos subitens 1.7.2.1 e 1.7.2.2 sejam avaliados no escopo do monitoramento decorrente da presente auditoria operacional.

### 2.1.9 Conclusão

202. Em privilégio da racionalidade processual será proposto que os seguintes itens tenham seu monitoramento realizado conjuntamente à futura decisão adotada nestes autos, já considerando o teor das manifestações apresentadas pela Codevasf frente ao Relatório Preliminar (vide Apêndice B):

- a) Acórdão 116/2023 – itens 9.1.1 e 9.1.2;
- b) Acórdão 1609/2023 – item 9.1.3;
- c) Acórdão 2552/2023 – itens 1.7.2.1 e 1.7.2.2

### VERIFICAÇÃO QUANTO À EXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES – ATENDIMENTO DE SOLICITAÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL.

203. A presente auditoria operacional também foi desenhada para recepcionar duas Solicitações do Congresso Nacional (SCN), TC 008.467/2023-4 e TC 008.752/2023-0, relacionadas a demandas do titular do controle externo relacionadas às contratações de obras de pavimentação pela Codevasf.

#### 2.1.10 Da SCN TC 008.467/2023-4

204. Tal SCN possui um escopo amplo, relacionado à checagem da regularidade de contratos da Codevasf assinados com empreiteiras de pavimentação (TC 008.467/2023-4, peça 3, p.1). Ciente disso, para os contratos celebrados até 2021, já há o TC 021.514/2022-4, que no seu desdobramento – com a remessa das análises direcionadas à CGU, ao MPF e à Polícia Federal – já traz o cumprimento possível quanto à avaliação em torno da regularidade, naquilo que é compatível com os procedimentos de auditoria de conformidade desta Corte de Contas. Isto é, a manifestação da Unidade Técnica (peças 26 a 28 do TC 021.514/2022-4) foi até o limite da apuração sobre a hipótese de fraude/conluio/cartel, valendo-se de provas indiretas e de métodos inovadores, mas, como bem-informado pelo Ministro Relator, depende ainda do eventual compartilhamento de provas diretas para, se for o caso, aprofundar as investigações.

205. Nesse passo, no bojo dos desdobramentos advindos do Despacho do Ministro Relator (TC 021.514/2022-4, peça 29) faz-se mister citar o teor de resposta da CGU, informando (TC 021.514/2022-4, peça 39), para além de diversos relatórios disponíveis no site da Controladoria e já cotejados neste trabalho (Relatório 12084931, 906016 e 1190310 – peça 40 do TC 021.514/2022-4):

Que houve a **instauração de Investigação Preliminar Sumária (IPS)** conjunta CGIST/CISEP n. 00190.107323/2022-57, envolvendo a pessoa jurídica Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 10.563.802/0001-63), em decorrência de matérias veiculadas na mídia e que tratam de denúncias sobre supostos fatos ocorridos em licitações e contratos da Codevasf, envolvendo entes privados, bem como de notícias sobre processos e investigações já em curso no TCU, na PF, no STF e na própria CGU (...)

No âmbito dessa IPS, que se encontra em andamento, o que temos identificados **por ora são apenas alguns indícios** da relação entre a Engefort Construtora e Empreendimentos Ltda. e a Del Construtora Ltda., duas construtoras que competiram em diversos certames da Codevasf e que possuem em seus quadros societários os irmãos Carlos Eduardo Del Castilho e Carla Cristiane Del Castilho (Engefort Construtora) e Antônio Carlos Del Castilho Júnior (Del Construtora).

(grifos acrescidos)

206. *A seu turno, a Polícia Federal trouxe ao conhecimento desta Corte ‘a existência de inquérito policial que apura tais fatos, que implicou na deflagração da Operação BENESSE (<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2023/09/pf-deflagra-operacao-benesse-para-investigar-desvio-de-verbas-federais-da-codevasf>). Todavia, a referida investigação, que tramita perante o Supremo Tribunal Federal, encontra-se ainda sigilo judicial’. Além disso, fora também comunicado que tão logo concluído o sobredito inquérito, será feito o compartilhamento junto ao Ministro Relator do TCU (peça 41 do TC 021.514/2022-4).*

207. *O MPF ainda não trouxe qualquer manifestação.*

208. *Para os contratos subsequentes a 2021, não foi observado nos contratos de obras de pavimentação da Codevasf o mesmo padrão (Evidencia 1 - SCN - peça87) que justificou a apuração da hipótese de conluio e cartel naquele TC 021.514/2022-4, quando os fatos foram defrontados com referenciais do CADE, da OCDE e de testes estatísticos.*

209. *Essa mudança de cenário, em alguma medida, se mostra compatível com a redução na veiculação de notícias relacionadas a suspeitas de irregularidades nos contratos firmados a partir de 2022. Notícias essas que, anteriormente, deram impulso à representação contida no TC 021.514/2022-4.*

210. *Uma explicação plausível para tanto advém de uma maior expectativa de controle, marcada pela escalada na atuação do TCU e da CGU, com a emissão de inúmeras determinações e recomendações, o que pode ter mitigado o risco de seleção adversa. Outro fato que merece menção é a iniciativa da própria Codevasf, sendo uma das primeiras entidades a aderir ao Prisma, programa da CGU voltado para a promoção de uma administração pública com programas de integridade cada vez mais efetivos. Fora isso, mesmo diante de modificações relevantes em curso, um efeito esperado do atendimento de algumas determinações e recomendações (vide tópico anterior), é a melhoria da sistemática de contratação, mitigando o risco de ocorrência de sobrepreço e superfaturamento.*

211. *Ante o exposto, a irregularidade envolvendo os contratos até 2021 depende de eventuais provas diretas, exógenas ao TCU, potencialmente úteis para se corroborar os indícios de conluio alcançados pela Unidade Técnica. Para 2022 em diante, os mecanismos ordinários insitos ao controle externo não detectaram os mesmos indícios, outrora reportados.*

#### **2.1.11 Da SCN TC 008.752/2023-0**

212. *A presente SCN acionou o TCU para ‘avaliar a regularidade dos contratos da Codevasf com a empreiteira Engefort. O Acórdão 396/2024-TCU-Plenário promoveu a conexão entre a SCN em tela e a presente Auditoria Operacional:*

9.1. *conhecer da presente solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;*

9.2. *informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que a auditoria solicitada já se encontra autuada (TC 009.611/2023-1) e em fase de planejamento, e tão logo a fiscalização seja apreciada pelo Tribunal, seu resultado lhe será enviado;*

9.3. *juntar cópia desta decisão ao TC 009.611/2023-1, alertando a unidade técnica responsável para a necessidade de incorporar, no escopo da auditoria, o objeto do presente requerimento;*

9.4. *autorizar a AudUrbana a, por intermédio da unidade de assessoramento parlamentar (Aspar), discutir diretamente com a CFFC um novo prazo para atendimento ao Requerimento 195/2023, comunicando, oportunamente, os resultados da iniciativa para homologação por este Plenário;*

9.5. *encaminhar cópia desta decisão à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com a informação de que o relatório e o voto que a fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);*

9.6. *restituir o processo à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), para as medidas a seu cargo.*

213. *De plano, dado o escopo da SCN ora tratada, vê-se que tal solicitação estaria contida pela SCN comentada no tópico anterior, a qual delimitava a busca por irregularidades nos contratos de pavimentação da Codevasf como um todo, abarcando, portanto, um espaço amostral maior de objetos e do tempo.*

214. *Nessa esteira, o que fora comentado alhures cabe também aqui, trazendo-se apenas a constatação adicional de um substancial decréscimo na atuação da Engefort, o que acentua a externalidade positiva de redução da seleção adversa. A empresa que até 2021 protagonizava as licitações da estatal em pavimentação, angariou poucos contratos desde 2022, conforme apurado na base interna do Sigec.*

215. *É importante destacar que, em 1º de julho de 2024, a empresa Engefort foi sancionada, pela Codevasf devido a Inexecução do contrato nº 6.140.00/2021, com a penalidade de suspensão temporária*

estando impedida de firmar contratos com a empresa. Essa medida foi tomada em conformidade com o artigo 83, inciso II, da Lei nº 13.303/16.

216. Por fim, levantamento na base de processos do TCU trouxe outros dois resultados implicando a Engefort. O TC 012.730/2022-0, representação tratando de possíveis irregularidades da Engefort em obras de pavimentação no estado do Amapá, apreciado pelo Plenário desta Corte, Acórdão 2.178/2022-TCU-Plenário, contemplou diversas determinações, analisadas no tópico 3.2 deste relatório. E ainda, o TC 006.478/2022-0, tratando sobre representação com pedido cautelar, formulada pelo Senador da República Alessandro Vieira, pela Deputada Federal Tabata Claudia Amaral de Pontes e pelo Deputado Federal Felipe Rigoni Lopes, em vista de possíveis irregularidades da Engefort, foi apensado ao já comentado TC 021.514/2022-4.

### **BOAS PRÁTICAS**

217. O item 9.2.3 do Acórdão 116/2023-TCU-Plenário, dispositivo que deu origem ao presente trabalho, já trazia determinação para que também se apurassem eventuais ‘casos de sucesso’, no ensejo de extrair uma avaliação mais acurada da realidade envolta com as obras de pavimentação da Codevasf via SRP.

218. Com o fito de cumprir a retrocitada determinação, a equipe enfatizou a importância de os gestores documentarem e compartilharem contratações que entenderam exitosas, a ponto de tornar mais clara a **percepção das vantagens** da sistemática de contratação via SRP. A coleta dessas informações pôde se dar mediante reuniões, entrevistas, pesquisa de percepção e análise documental diretamente no e-Codevasf, após direcionamento de solicitações específicas em ofício de requisição (Ofício 2 – itens g, j e k – peça 88).

219. Como primeiro ponto, embora não seja exatamente uma ‘boa prática’ ou um caso de sucesso, há de se reconhecer um considerável esforço institucional (Evidência 12 – achado II – peça 81), representado pelo processo, em curso, de revisão de diversos manuais, regulamentos e sistemas, o que se deu para melhor recepcionar um extenso conjunto de recomendações e determinações vindas da CGU e do TCU (Evidência 1 – Boas Práticas – peça 89), bem como de orientações da Auditoria Interna da Codevasf. Nessa lista de atualização, pode-se citar:

- a) Novo Regulamento interno de licitações e contratos;
- b) Novo Manual de contratos da Codevasf;
- c) Manual para Formação de Preços de Obras de Pavimentação;
- d) Norma de pesquisa e definição dos preços de referência para licitações de bens e serviços;
- e) Manual de Acompanhamento de Serviços de Pavimentação;
- f) Sistema de Acompanhamento de Obras Públicas da Codevasf (no lugar do SIGEC);
- g) Procedimento para cálculo de Reequilíbrio Econômico-Financeiro para Obras de Pavimentação Asfáltica (Resolução 254/2022).

220. Ainda na linha dos esforços percebidos, pode-se mencionar um conjunto de contratações relacionadas com ensaios de contraprova (Evidência 12 – Achado II – peça 81), além da realização de uma capacitação de grande porte - Pavimentação de Rodovias e Vias Urbanas: Técnicas Avançadas de Execução e Fiscalização (Evidência 9 – Achado II – peça 78), adaptada para a perspectiva dos fiscais de campo da estatal.

221. Adentrando aos casos de sucesso propriamente ditos, cabe elencar:

- a) 4ª SR – Iniciativa desta superintendência em retornar a mais de 30 municípios carentes a fim de avaliar o impacto da intervenção (pavimentação com paralelepípedos), compilando as impressões positivas em Relatório de Visita Técnica (Evidência 2 - Boas Práticas - peça 90);
- b) 7ª SR – 36 casos de sucesso – documentados nos processos do e-Codevasf, para contratações entre os anos de 2018 e 2021 (Evidência 3 - Boas Práticas - peça 91);
- c) 9ª SR – 54 casos de sucesso – contemplando o emprego de pontes com cabeceiras modulares protendidas e módulos em transposição mista, objeto que facilitou o escoamento da produção do agronegócio local e foi feito em parceria com a GOINFRA, questão essa verificada no bojo do processo 59504.002094/2020-15 (Evidência 4 – Boas Práticas – peça 92).

222. Compulsando-se as contribuições trazidas pelas respostas ao Formulário (Apêndice C), obteve-se ainda a seguinte relação de procedimentos indutores de contratos exitosos: a) orientar as prefeituras sobre o preenchimento do relatório de avaliação inicial; b) realizar visita técnica antes do envio da documentação final da prefeitura para avaliação; c) pedir a declaração da dominialidade das vias indicadas pela prefeitura; d) recomendar a indicação de vias em poucos povoados pelas prefeituras, a fim de evitar a pulverização demasiada da ação dentro do mesmo município.

223. Outro registro positivo, já tratado neste relatório, advém da iniciativa da Codevasf em aderir ao Prisma, programa da CGU voltado ao fortalecimento dos programas de integridades das entidades. O propósito nesse caso é acelerar a curva de aprendizado e execução das boas práticas de integridade, o que se faz por meio de análises de relatórios do TCU e da própria CGU, entrevistas com cada uma das superintendências regionais da Codevasf, avaliação da cobertura na mídia, entre outros procedimentos. Tudo isso para mais rapidamente mapear riscos ou indícios de irregularidades e propor alternativas ou soluções.

224. De um modo geral, a experiência até aqui observada permite apurar, em rito sumário de cognição – uma vez que monitoramentos futuros são indispensáveis – que as principais vantagens advindas da execução de obras de pavimentação pela Codevasf mediante o emprego do SRP consistem na obtenção de uma aplicação mais célere dos recursos (Evidência I – Achado I – peça 69), além de se aproveitar da maior capacidade técnica e operacional da Codevasf quando comparada à estrutura de diversas municipalidades. Isto é, a sistemática de SRP tende a ser mais interessante e oportuna, quanto mais deficiente técnica e administrativamente é o município atendido, o que não afasta, contudo, a necessidade de investimentos na Codevasf para superar as deficiências apontadas no Achado II (tópico 3.1.2).

### **BENEFÍCIOS**

225. No que toca aos benefícios do controle, cabe assinalar que para resolver o problema afeto a ausência de planejamento integrado e ao comprometimento da efetividade – ambos relacionados a obras de pavimentação direcionadas à política de requalificação viária – a Unidade Técnica formulou proposta contendo determinações e recomendações, além de monitoramento.

226. Espera-se que tais medidas promovam uma realidade que preze pelo planejamento entre os órgãos e entidades implicados com a aludida política. E ainda, que se induza a execução de contratos de pavimentação, mediante um cenário robusto de gestão, de fiscalização, de participação de agentes do mercado e de controle social, contribuindo para a realização de obras com qualidade e que atinjam os níveis de desempenho e da vida útil esperados.

227. Atuando sobre os achados de auditoria, pode-se também esperar como resultados positivos: melhoria da qualidade de vida da população impactada (maior segurança, menos poeira, menos lama, menos ruído, aumento da dignidade); valorização dos imóveis, desenvolvimento econômico, e maior eficiência alocativa.

### **ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS**

228. O presente tópico destina-se a compartilhar apontamentos outros, úteis ao melhor aproveitamento do trabalho feito e trazidos em deferência à intensa e oportuna interação com os gestores auditados, que contribuíram com informações e questionamentos ao longo da auditoria.

229. Um primeiro esclarecimento útil, frente ao que foi o mote das primeiras reuniões com os gestores da Codevasf, é assentar que, a priori, as decisões do TCU se prestam a trazer avaliações sobre casos concretos, com o teor de eventuais determinações sendo delimitado a um rol exaustivo de objetos (editais/contratos/aditivos), de modo que não é usual extrapolar o teor de determinações de um caso para outro não apreciado.

230. De todo modo, a título de argumentação, ainda que se cogite pela extrapolação por conta de uma semelhança entre objetos, agora que se conhece mais a fundo as limitações que marcam a realidade do gestor (deficiências técnicas e operacionais), não cabe promover uma responsabilização simplista do auditado, sob pena de se incentivar o já citado paradoxo do controle. No mais, caso o propósito buscado com a extrapolação seja a melhoria de outros objetos, pontua-se relevante carrear aos autos justificativas, que perpassem por análises de riscos e atentem para a jurisprudência geral sobre obras públicas.

231. Um segundo apontamento relaciona-se à interface com os trabalhos da CGU. Em síntese, a presente auditoria operacional, em alinhamento com a sinergia apregoada na Carta Magna (inciso IV, art. 74), buscou adicionar diagnósticos e propostas, para além do que já fora mapeado pela Controladoria, além de convalidar as recomendações do Controle Interno do Governo Federal. No ponto, é preciso reconhecer a enorme contribuição decorrente da utilidade e pertinência técnica de todos os relatórios da CGU consultados para elaboração do presente trabalho.

232. Outra questão útil, que merece compartilhamento por também ter sido pautada em reuniões técnicas junto à Codevasf, diz respeito à jurisprudência do TCU acerca de ganhos de eficiência das empresas. O Voto condutor do Acórdão 1.923/2016-TCU-Plenário já demarcava que diante de produtividades demasiadamente baixas, os ganhos de eficiência obtidos pela expertise da contratada se reverteriam unicamente a ela. Todavia, para esse terceiro esclarecimento, é preciso atentar para que os

ganhos de eficiência não provenham de falhas técnicas no projeto ou de substituição de soluções sabidamente antieconômicas (Acórdãos 826/2015 e 2986/2016, ambos do Plenário do TCU).

233. Adicionalmente, outro registro relevante advém do fato de a estatal considerar o racional da LINDB como guia lógico e legal para a melhor tomada de decisão, diante dos ‘casos de transição’, assim nomeados os contratos mais antigos nascidos com problemas e que são alvo de determinações do TCU (vide tópico 3.2), ainda não cumpridas. Noutros termos, diante das alternativas fáticas identificadas, cabe à companhia selecionar a que melhor se alinhe ao interesse público, pois essa é a régua a ser adotada também pelo controlador. Defronte a esses casos particulares, a Codevasf pode, por exemplo, valorizar a maior vida útil dos pavimentos caso se depare com resistência em correções nas composições de custos unitários, vindas das empreiteiras; confrontar o custo da não conclusão da obra com as alternativas possíveis. E ainda, conferir musculatura lógica a essas delicadas análises por meio da literatura especializada, que pondera supostos dilemas entre eficiência e legalidade (MENEQUIN e SANTOS, 2014).

234. Um quinto tema, proveniente da experiência prática dos gestores, advém das dificuldades relatadas para a conclusão de algumas obras. O motivo mapeado para tanto relaciona-se a empresas que, embora tenham capital social ou patrimônio líquido mínimo para os lotes isolados que venceram, já não atendem a esse mesmo requisito econômico-financeiro quando se considera todos os certames que ganharam. Com isso, muitas das pequenas e médias firmas que atuam na pavimentação, para a atual conjuntura, poderiam angariar um volume contratual incompatível com o porte da empresa, resultando em riscos adicionais de atrasos e inconclusão das obras.

235. Esse ponto é, de fato, intrincado. Se por um lado há o princípio da competitividade a ser observado, por outro poder-se-ia elencar, novamente, o princípio da eficiência, dado que não adiantaria a preservação de uma competitividade que não se reverte em benefício à sociedade.

236. Essa comparação pragmática, diferentemente do contexto para o qual se formou jurisprudência do TCU sobre o tema (Acórdão 1.630/2009-TCU-Plenário – que aponta para o atendimento das exigências isoladamente, para cada contrato), é alinhada a valoração das consequências do que se propõe. E tal racional, hoje, pode ser sustentado por conta do arcabouço legal que a LINDB disciplinou no seu artigo 20. Mais ainda, dada a sensibilização da sociedade e da própria Corte de Contas para com a problemática de obras não concluídas (Acórdão 2.134/2023-TCU-Plenário), entende-se que a razoabilidade pende para o princípio da eficiência.

237. Concretamente, em rito sumário de cognição, entende-se justificável que, por exemplo, a Codevasf informe nos seus editais/contratos sobre a necessidade de atualização posterior, via termo aditivo, para que se comprove um capital social proporcional aos compromissos assumidos em todos os contratos de um mesmo lote, que venham a ser adjudicados a uma mesma empresa ou para que se reforce as garantias.

238. Por fim, uma vez que, não só o teor dos achados e suas respectivas propostas de encaminhamento, mas também o posicionamento de diversos gestores da própria Codevasf apontam para a vantajosidade da continuidade do presente trabalho, sob um contexto de monitoramento, entende-se oportuno mencionar a contratação pública de solução inovadora conduzida pelo TCU no âmbito do Edital n. 001/2024 (Evidência 1 – Esclarecimentos Adicionais – peça 93).

239. Tal contratação, ainda em andamento (<https://portal.tcu.gov.br/licitacoes-e-contratos-do-tcu/cpsi/> - acesso em 10 de junho de 2024), busca justamente aprimorar a fiscalização de obras de pavimentação em diversos municípios do país, por meio de soluções de tecnologia, que agreguem ganho de escala e confiabilidade, frente aos procedimentos usuais de auditoria. Trata-se de uma iniciativa que pode, entre outros caminhos, valer-se da recente adesão da Codevasf ao programa Brasil M.A.I.S (atendendo à recomendação do item 9.2 do Acórdão 1.609-2023-TCU-Plenário), que disponibiliza imagens de satélites, a fim de catalisar melhorias na requalificação viária.

### **5.1 Análise dos comentários dos gestores**

240. Em 12/08/2024, foi encaminhado à Codevasf (peça 48), ao Ministério das Cidades (peça 47) e ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (peça 46) relatório preliminar da fiscalização (peças 44 e 45) para que, caso desejassem, apresentassem seus comentários. Essa sistemática tem como objetivo contribuir para uma melhor compreensão das questões abordadas e conferir maior objetividade e exatidão às informações presentes no relatório da fiscalização, de forma a contemplar a perspectiva dos dirigentes e as ações corretivas que pretendiam tomar.

241. No que se refere às determinações ou recomendações propostas, os comentários representaram uma oportunidade para que a estatal e os órgãos apresentassem informações sobre as consequências práticas da implementação das medidas sugeridas, bem como sugestões de eventuais alternativas.

242. Assim, por meio do Ofício n.º 962 /2024/PR/GB-Codevasf (peças 52-53, 65), Ofício n.º 210/2024/CGD-CGCI-AECI-MCID (peças 57-58) e Ofício n.º 251/2024/SDR OC/SDR-MIDR (peça 59) os jurisdicionados trouxeram seus comentários, conforme resumido a seguir:

#### **5.1.1 Comentários do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional**

243. O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), em resposta à proposta sugerida no Relatório Preliminar, informou que a meta 0251 – ‘Melhorar e ampliar a infraestrutura de mobilidade urbana para o transporte não motorizado e para o transporte público coletivo’ – é de responsabilidade do Ministério das Cidades (MCID), conforme estabelecido no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027. Portanto, o MCID deve conduzir as ações necessárias para a compatibilização e coordenação das atividades relacionadas a essa meta. Após esse esclarecimento, o MIDR devolveu o processo para conhecimento e encaminhamento da resposta solicitada.

#### **5.1.2 Comentários do Ministério das Cidades**

244. O Ministério das Cidades apresentou diversas alegações em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria. Inicialmente, o Ministério destacou que não possui qualquer vínculo de gestão com a Codevasf, empresa pública vinculada ao MIDR, destacando que essa ausência de relação compromete a capacidade de planejamento conjunto e dificulta a integração de políticas públicas voltadas à qualificação viária nos municípios brasileiros.

245. O MCID também ressaltou falta de planejamento integrado entre as ações do programa 2319 – Mobilidade Urbana, cujo objetivo é promover deslocamentos sustentáveis e seguros nas cidades, e as ações da Codevasf.

246. Para enfrentar esses desafios, o Ministério das Cidades propôs, em futuras revisões do PPA, intensificar o diálogo com o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, responsável pela Codevasf, a fim de promover uma melhor coordenação das ações de pavimentação. Além disso, o Ministério relatou estar em conversas com o BNDES para a realização de um estudo sobre a infraestrutura de mobilidade urbana nas maiores regiões metropolitanas do país, com o intuito de desenvolver uma Estratégia Nacional de Mobilidade Urbana.

247. Conclui-se que o MCID aquiesce as possibilidades de melhorias indicados pelo trabalho, o que mantém as determinações e recomendações endereçadas ao órgão.

#### **5.1.3 Comentários da Codevasf**

248. A Codevasf trouxe uma rica gama de apontamentos frente aos seis itens propostos decorrentes do Achado II (duas determinações e quatro recomendações).

249. No que toca às determinações, a Companhia sugere a exclusão da proposta que promoveria modificação no Checklist de Enquadramento, visto que, de acordo com o ente auditado se comprometeria o propósito da política pública de requalificação viária.

250. Sobre a segunda determinação, voltada a aplicação da transparência ativa no contexto das obras de pavimentação da Codevasf, houve apenas um pedido para aumento do prazo de atendimento, de 60 dias para 180 dias.

251. A mesma extensão de prazo é proposta pela Codevasf frente a recomendação relacionada a implementação de mecanismos para fazer frente a deficiências técnicas e operacionais da empresa.

252. Adicionalmente, a Codevasf concorda com a recomendação alusiva a adoção de indicadores específicos, voltados à mensuração da efetividade da política pública (de requalificação viária) e propõe a exclusão da companhia da recomendação adstrita à implementação de mecanismos para aprimorar a interlocução junto aos parlamentares.

253. Não há comentários sobre a recomendação que solicita o envio ao TCU dos produtos finais da estatal (manuais, regulamentos e sistemas) ainda em desenvolvimento e voltados à melhoria do uso do SRP em obras de pavimentação. No mais, a Codevasf traz alguns comentários quanto ao cumprimento de determinações (tópico 1.1.6; 1.1.7 e 1.1.8).

254. Avaliando-se todo o conjunto de argumentos apresentados, entendeu-se razoável acolher as duas extensões de prazo pleiteadas (de 60 para 180 dias), mantendo todo o restante da proposta, no mérito, inalterada. O detalhamento desta análise consta no Apêndice B.

### **CONCLUSÃO**

255. A presente auditoria decorre do Acórdão 116/2023-TCU-Plenário (itens 9.2.2 e 9.2.3), julgado que trouxe o objetivo de aprimorar o modelo de contratação da Codevasf para as obras de pavimentação urbana e induzir a eficiência alocativa de recursos públicos para essa tipologia de obras.

256. A partir do objetivo e dos riscos envolvidos foram elaboradas 4 questões de auditoria:

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

b) *Questão 2: Existe algum planejamento e compatibilização para evitar sobreposição da atuação dos órgãos MCID (1D73, 00T1), DNOCS, Convênios, Contratos de repasse para as obras de pavimentação urbana?*

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

d) *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?*

257. *Por meio da execução dos procedimentos de auditoria definidos na matriz de planejamento, foram identificados os 2 achados indicados abaixo:*

a) *Achado I - Ausência de planejamento integrado entre os órgãos federais envolvidos com a política de requalificação viária urbana (decorrente da questão de auditoria 2);*

b) *Achado II - Comprometimento da efetividade da pavimentação das ruas nos Municípios escolhidos (decorrente das questões de auditoria 1 e 3).*

258. *A questão de auditoria número 4 não gerou achados. Em que pese persistirem determinações sem cumprimento integral (tópico 3.2), entendeu-se mais alinhado à racionalidade processual que o monitoramento desses itens seja realizado de forma conjunta com a futura decisão nestes autos. O motivo para tanto decorre da conexão entre as determinações pendentes e as novas determinações e recomendações a serem apreciadas, frutos deste trabalho.*

259. *O Achado I (tópico 3.1) identificou a falta de planejamento integrado entre os órgãos e entidades responsáveis pela política de implantação e qualificação viária urbana. Foram detectadas lacunas na coordenação e execução das políticas públicas de infraestrutura, em vista da desconexão entre as obras de pavimentação da Codevasf e os objetivos do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, comprometendo-se o alcance das metas da política pública.*

260. *A dispersão de esforços entre múltiplos entes federais sem coordenação interinstitucional e a ausência de estudos fundamentados para a seleção de municípios beneficiados, provocam ineficiências no uso dos recursos públicos e destacam a necessidade de um planejamento integrado, baseado em dados, para otimizar recursos e maximizar os benefícios das políticas de requalificação viária.*

261. *A proposta decorrente do Achado I contemplou determinações para o MIDR e para o MCID visando a criação de mecanismos de coordenação para compatibilizar as metas do PPA 2024-2027, de modo a contabilizar as ações da Codevasf e de outros atores em obras de qualificação viária urbana. Além disso, consta recomendação ao MCID para que coordene a elaboração de um diagnóstico sobre as condições viárias dos municípios brasileiros, já que é o órgão central da política pública de requalificação viária urbana.*

262. *O Achado II (tópico 3.1.2) verificou o comprometimento da efetividade das obras de pavimentação contratadas pela Codevasf mediante a utilização do SRP, uma vez que a Codevasf enfrenta desafios na execução de tais objetos, devido à ausência de avaliação crítica baseada em dados, à deficiência na capacidade técnica e operacional, e à execução de obras sem necessariamente haver sistemas de drenagem e saneamento adequados, prejudicando a qualidade dos pavimentos. Além disso, a falta de um mecanismo de transparência ativa impede que os cidadãos acompanhem o processo desde a indicação da emenda até a aplicação final nos municípios beneficiários, comprometendo o controle social.*

263. *O encaminhamento proposto frente às constatações do Achado II envolve duas determinações e quatro recomendações.*

264. *A primeira das determinações prescreve a inclusão no Checklist de Enquadramento de Vias de requisito objetivo relacionado à necessidade, como regra, de prévia existência de infraestrutura de proteção ao corpo estradal, visando uma maior qualidade dos pavimentos. A segunda determinação trata da adoção de mecanismos, a exemplo de um Painel Público, a ser gerido pela Codevasf, no intuito de dar publicidade, via transparência ativa, das principais informações conexas com as obras de pavimentação, tanto para o cidadão, como para os técnicos envolvidos.*

265. *Por sua vez, as recomendações são no sentido de que a estatal, em prol da objetividade e melhor suporte à decisão, crie mecanismos de aferição da efetividade, baseando-se em análise de dados; estabeleça*

*continua interlocução juntos aos parlamentares, informando a lista de municípios em melhores condições de receber investimentos de pavimentação por contarem com infraestrutura adequada; implemente mecanismos de investimento contínuo na formação dos técnicos e na estrutura da empresa para aperfeiçoar a fiscalização das obras; e reporte ao TCU sobre os resultados alcançados com a atualização de diversos manuais, regulamentos e sistemas*

266. *Tanto as duas determinações, como as quatro recomendações acima descritas justificaram proposta de abertura de monitoramento, processo este que ainda englobará a análise das determinações até aqui não plenamente atendidas (tópico 3.2).*

267. *O presente trabalho também abordou duas Solicitações do Congresso Nacional (tópico 3.3), basicamente voltadas para a apuração de eventuais irregularidades em recortes amostrais dos contratos de pavimentação da Codevasf. A esse respeito cabe assinalar que não foram apurados indícios que apontassem pela presença de não conformidades, além do que já se registrou no TC 021.514/2022-4, processo esse ainda não apreciado pelo Plenário e com diligências em curso, no sentido de se obter eventuais provas diretas sobre fraudes e conluio para contratos mais antigos da estatal.*

268. *Adicionalmente, o presente relatório, em atendimento ao item 9.2.3 do Acórdão 116/2023-TCU-Plenário, incorporou casos de sucesso, no ensejo de conferir uma visão mais abrangente da sistemática de obras de pavimentação da Codevasf via SRP.*

269. *Nesse sentido, foi reconhecido o esforço institucional da Codevasf em vista de um amplo processo de atualização de manuais e sistemas. Também foram registrados mais de cem casos de sucesso, por meio de relatos fundamentados de três superintendências regionais, validados em consultas ao sistema de processos da companhia (e-Codevasf). Por fim, qualificou-se como boas práticas a iniciativa da empresa em aderir ao programa Prisma da CGU, voltado ao fortalecimento da integridade, entre outros pontos.*

270. *Em vista da abrangência da fiscalização e da constatação de alguns temas e questionamentos relevantes por parte dos gestores, não pautados diretamente no bojo do Exame Técnico (tópico 3), mostrou-se oportuno desenvolver um tópico de esclarecimentos adicionais.*

271. *Nesses esclarecimentos foram expostas considerações sobre a melhor forma de se interpretar determinações endereçadas à Codevasf. Reconheceu-se a importância dos trabalhos da CGU, destacando-se a complementariedade entre controle interno e externo. Compartilhou-se jurisprudência sobre ganhos de eficiência e enfatizou-se a necessidade de se sopesar as consequências (LINDB) diante de dificuldades na lide com as empreiteiras em casos concretos. Também se discorreu sobre opções para se avançar na possibilidade de se adotar exigências de capital social compatíveis com os contratos assumidos simultaneamente por uma mesma empresa. No mais, foram citados cursos e treinamentos oferecidos pela Escola Superior do TCU (ISC) e mencionada iniciativa do próprio TCU direcionada para o desenvolvimento de soluções de tecnologia que ajudem na fiscalização de obras de pavimentação em diversos municípios do país.*

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

a) *determinar ao MIDR e ao MCID, com fundamento nos incisos I e II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 dias, estabeleçam mecanismos de coordenação que permitam compatibilizar o alcance da meta 0251 – Melhorar e ampliar a infraestrutura de mobilidade urbana para o transporte não motorizado e para o transporte público coletivo – de forma que sejam contabilizadas no PPA 2024-2027 as ações da Codevasf e de outros órgãos, como o DNOCS, nos municípios recebedores de intervenções com recursos federais em obras de requalificação viária urbana em atenção ao art. 2º do Decreto 12.066, de 18 de junho de 2024;*

b) *recomendar ao MCID para que, no prazo de 180 dias, como órgão central da política pública de qualificação viária urbana, coordene a elaboração de um diagnóstico acerca das condições viárias dos municípios brasileiros, informando as providências adotadas ao TCU;*

c) *determinar à Codevasf, com fundamento nos incisos I e II do art. 4º da Resolução-TCU 315, de 2020, que, em até 30 dias, inclua no Checklist de Enquadramento de Vias um requisito objetivo para avaliar os riscos de comprometimento do corpo estradal em função da ausência, da insuficiência ou da inadequação da infraestrutura (drenagem, saneamento e água potável) necessária para habilitar as vias a serem pavimentadas, sem prejuízo de conferir espaço para exceções devidamente fundamentadas, desde que autorizadas ao menos pelo fiscal e seu superior hierárquico, em respeito ao racional encontrado no art. 31 da Lei 13.303/2016, no art. 18 da LDO/2023, no inciso XVIII, inciso XVIII do art. 2º da Lei 10.257/2001,*

art. 20 da Lei 13.655/2018, por analogia, nos incisos XXIII e XXIV do art. 6º e inciso I do art. 11 da Lei 14.133/2021, assim como em preceitos básicos da literatura especializada e no princípio da efetividade;

d) determinar à Codevasf, com fundamento nos incisos I e II do art. 4º da Resolução-TCU 315, de 2020, que, em até 180 dias, atenda ao princípio da publicidade, necessariamente via transparência ativa, de modo a disponibilizar, as principais informações conexas com as obras de pavimentação, tanto para o cidadão como para o meio técnico, questão para a qual se trouxe uma sugestão preliminar contida no Apêndice G deste Relatório, em vista do racional encontrado no art. 37 da CF, no Capítulo III da Lei 13.303/2016, no art. 169 da Lei 14.133/2021, no inciso II, art. 10º e inciso II, art. 12 do Decreto 11.529/2023;

e) recomendar à Codevasf, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315 de 2020, e no art. 86 da Lei 13.303/2016 e, em analogia ao parágrafo único do art. 11 da Lei 14.133/2021, que crie, com respaldo em seus novos normativos internos, mecanismos que permitam a mensuração da efetividade das obras de pavimentação contratadas mediante a utilização do SRP, valendo-se de indicadores que entenda oportunos e convenientes e provendo acompanhamento sistemático via Auditorias Internas de Acompanhamento (item 3.6 da Norma de Auditoria – NOR-902), informando ao TCU sobre as medidas concretas adotadas em até 60 dias.

f) recomendar à Codevasf, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315 de 2020, que implemente mecanismos de interlocução contínua junto aos parlamentares, informando a lista dos municípios mais aptos a receberem investimentos em pavimentação por possuírem infraestrutura adequada, a fim de induzir uma escolha que priorize as localidades com maiores chances de assegurar a qualidade das vias pavimentadas e, por conseguinte, a efetividade da política pública, informando ao TCU sobre as medidas concretas adotadas em até 60 dias;

g) recomendar à Codevasf, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315 de 2020, no Relatório 06/2023 da Auditoria Interna da Codevasf., na literatura especializada e, por analogia, no parágrafo único do art. 11 e inciso X do art. 18 da Lei 14.133/2021, que, a fim de superar as deficiências técnicas e operacionais, implemente, de maneira formal, mecanismos contínuos para investir na qualificação do corpo técnico e na estrutura da companhia, com a finalidade de realizar fiscalizações mais robustas, informando ao TCU sobre as medidas concretas adotadas em até 60 dias;

h) recomendar à Codevasf, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315 de 2020, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no item 9.2.3 do Acórdão 116/2023-TCU-Plenário, que assim que finalizados os produtos finais da estatal (manuais, regulamentos e sistemas) desenvolvidos para propiciar um aprimoramento da sistemática de utilização do SRP para a contratação de obras de pavimentação informe ao TCU em 60 dias sobre os resultados alcançados.

i) remeter cópia do Relatório, Voto e Acórdão decorrente desta ANOP aos TC 008.467/2023-4 e TC 008.752/2023-0, a fim de prover apoio ao atendimento das respectivas Solicitações do Congresso Nacional, valendo-se, particularmente, do tópico 3.3 do presente trabalho;

j) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar também todas as recomendações que vierem a ser expedidas.

k) arquivar os presentes autos.”

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de auditoria integrada (operacional com aspectos de conformidade) decorrente das determinações constantes nos itens **9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 116/2023 -Plenário**, de minha relatoria, com o objetivo de avaliar o modelo de contratação da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) para as obras de pavimentação urbana – notadamente, por meio de Sistema de Registro de Preços (SRP) – e induzir à eficiência alocativa de recursos públicos para essa tipologia de obras.

**I – Considerações iniciais sobre o objeto da auditoria**

2. A ação de controle foi conduzida por uma equipe de auditores da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) deste Tribunal e abrangeu, em suas verificações, o período compreendido entre os exercícios de 2018 a 2023. O acórdão mencionado foi proferido no âmbito do TC 036.369/2021-7, que tratou de Relatório de Acompanhamento autuado em cumprimento à determinação constante do item 9.5 do Acórdão 1.213/2021-Plenário. Por meio do item 9.2 do Acórdão 116/2023-Plenário, determinou-se à unidade técnica que:

*“9.2.2. realize ação de controle preventiva e tempestiva sobre os pregões eletrônicos realizados pela Codevasf (Sede e Superintendências Regionais) voltados à contratação de serviços de pavimentação de vias e contratos deles decorrentes, realizados posteriormente a 25/5/2022, de forma a verificar sua compatibilidade e aderência aos parâmetros aprovados por este Tribunal, sobretudo às determinações efetuadas por meio dos Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, 1.170/2022-Plenário e 2.178/2022-Plenário; 9.2.3. tão logo existam pregões eletrônicos e contratos deles decorrentes assinados posteriormente a 25/5/2022 (data em que foi prolatado o Acórdão 1.170/2022-TCU-Plenário), em quantidade suficiente para constituir amostra representativa, realize fiscalização voltada à avaliação geral da metodologia de contratação de obras de pavimentação por meio da realização de Sistema de Registro de Preços, coletando não apenas as situações-problema detectadas, mas também os casos de sucesso, trazendo informações acerca do montante de recursos executados por essa sistemática e da quantidade de vias pavimentadas, do custo comparativo dessas obras relativamente a outras contratadas por sistemática distinta, do percentual de vias em que houve o apontamento de problemas, entre outros indicadores que possibilitem o ajuizamento acerca da conveniência do emprego dessa metodologia;”*

3. Em atendimento ao acórdão, a auditoria foi subdividida nos seguintes pontos de abordagem:

*“Pregões eletrônicos que culminaram em contratos celebrados depois de 25/5/2022, para fins de avaliação quanto à implementação de parâmetros aprovados pelo TCU em determinações efetuadas por meio dos Acórdãos 1.213/2021, 1.170/2022, 2.178/2022, 116/2023, 1.609/2023, e 2.483/2023, todos do Plenário, visando o aperfeiçoamento do uso do SRP em obras de pavimentação pela Codevasf;*

*i) Editais e contratos de obras de pavimentação da Codevasf, selecionados a fim de possibilitar a avaliação geral da metodologia de contratação de obras de pavimentação por meio da realização de sistema de registro de preços;*

*ii) Editais e contratos abarcados pela Solicitação do Congresso Nacional (SCN) do TC 008.467/2023-4, visando a análise quanto à existência de irregularidades em contratos de pavimentação;*

*iii) Editais e contratos abarcados pela SCN do TC 008.752/2023-0, buscando apurar a existência de irregularidades em contratos executados pela empresa Engefort.”*

4. Já a avaliação foi estruturada para as respostas às seguintes questões de auditoria:

*“Questão 1: Em que medida a contratação das obras de pavimentação por meio de Sistema de Registro 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 Ministério das Cidades (MCID), Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), convênios, contratos de repasse para as obras de pavimentação urbana?”*

*Questão 3: Em que medida a Codevasf estruturou-se organizacionalmente de modo a 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?”*

5. Dentre as metodologias utilizadas para o trabalho, destaco a participação cidadã, por meio da campanha “Como estão as ruas da sua cidade?”, em que foram utilizados múltiplos canais de comunicação para a coleta de contribuições de cidadãos em diversos municípios na área de atuação da Codevasf.

6. Além disso, considerando a conexão do objeto da auditoria com as Solicitações do Congresso Nacional tratadas nos TCs 008.467/2023-4 e 008.752/2023-0, ambos também de minha relatoria, a equipe técnica realizou análise documental a fim de verificar os indícios de irregularidades (conluíus) em contratações da Codevasf, em atendimento às demandas de fiscalizações por parte de parlamentares.

## II – Contextualização

7. A Codevasf, desde 2017, vem ampliando sua área de atuação, abrangendo atualmente 2.688 municípios, o que corresponde a 37% do território nacional. Dentre as linhas de negócios principais da entidade, figura a “Estruturação de Cidades”, incluída a partir de 2021, cujas principais intervenções compreendem a **melhoria da rede viária**, a construção de equipamentos públicos, a otimização da logística urbana e a canalização e drenagem urbana, com o objetivo de proporcionar melhores condições de vida à população dos municípios beneficiados.

8. Ressalto que, até 2021, a Política de Qualificação Viária em áreas urbanas vinha sendo executada, em sua maior parte, por meio da ação orçamentária denominada Ação de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Ação 1D73, substituída, em 2022, pela 00TI), sob a responsabilidade do Ministério das Cidades.

9. A sistemática de realização de obras de pavimentação por meio de contratos de repasse, em que a Caixa Econômica Federal (Caixa) figura como mandatária da União, envolve diversas etapas, desde a celebração do contrato e a liberação de recursos, passando pelas fases de elaboração de projetos, execução da obra e fiscalização, até a prestação de contas e recebimento definitivo das obras. Esse procedimento, porém, mostra-se penoso para municípios pequenos e com menos recursos disponíveis para a elaboração de projetos, o manejo dos requisitos documentais e a fiscalização das obras, o que impacta significativamente a qualidade do empreendimento.

10. A fim de contornar essa problemática, a Codevasf, a partir de 2018, começou a assumir a execução direta das obras de pavimentação nos municípios atendidos pela estatal, por meio do SRP, em licitações conduzidas pela sede da Companhia. Esse novo arranjo institucional atraiu a indicação de maior volume de rubricas oriundas de emendas parlamentares, uma vez que se mostrou mais célere, em comparação com a celebração de convênios ou contratos de repasse.

11. A sistemática, para esses casos, tem início na alocação de recursos no orçamento da estatal por meio das emendas parlamentares, com a indicação das ações e dos municípios a serem beneficiados. A partir daí, a Codevasf promove a realização das licitações por SRP, emite as ordens de serviço, acompanha e fiscaliza as obras.
12. Dada a imprevisibilidade dessas emendas e a sua liberação já ao final do exercício, o SRP se tornou uma alternativa, em princípio, mais vantajosa em termos de gerenciamento das demandas. Assim, é elaborado um projeto-padrão, que é ajustado, posteriormente à assinatura do contrato, conforme as peculiaridades da via. A partir daí, executa-se um projeto executivo, com o levantamento dos quantitativos necessários.
13. Como vantagens desse modelo, podem-se citar a capacidade técnica e a expertise da estatal obtida em obras hídricas, que vem sendo aplicada às obras de pavimentação, desincumbindo os municípios da burocracia administrativa e do acompanhamento técnico da execução. O processo torna-se, portanto, mais ágil, com maiores chances de aderência às normas técnicas e de obtenção de economia de escala, ao se contratar várias obras de uma só vez.
14. Todavia, os desafios dessa forma de execução consistem, dentre outros, no desconhecimento das particularidades de cada município pelos técnicos da estatal, nos riscos de atrasos na execução das obras em função do gerenciamento de diversas demandas simultaneamente, no desalinhamento político decorrente de mudanças na gestão federal e, ainda, das significativas dificuldades em concertar todas as ações com vistas a resultados mais amplos, convergentes e complementares entre si.
15. Importa destacar que, conforme dados apresentados pela equipe de auditoria, os valores contratados em obras de pavimentação pela Codevasf entre 2022 e 2024 por SRP correspondem a quase 1/3 do montante de contratos de repasse firmados pelo Ministério das Cidades (MCID) para o mesmo objeto nas áreas abrangidas pela estatal, o que mostra a dimensão da representatividade dos recursos oriundos de emendas parlamentares nessa tipologia de obras.

### III – Achados de auditoria

#### Achado I - Ausência de planejamento integrado entre os entes federais envolvidos com a política de requalificação viária urbana

16. Inicialmente, destaca-se a **desconexão entre as obras realizadas pela Codevasf e os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária no Plano Plurianual 2024-2027 – Anexo III – Programas Finalísticos**, o que impacta a aferição dos indicadores e metas estabelecidos pelo MCID e, conseqüentemente, o planejamento de médio prazo.
17. As obras de pavimentação são atualmente executadas mediante três ações orçamentárias: 00T1, a cargo do MCID, e 00SX e 00VH, ambas de responsabilidade do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e que financiam as obras realizadas pela Codevasf, estatal vinculada a esse último ministério.
18. Os recursos das ações **00SX e 00VH do MIDR** são provenientes, em quase sua totalidade, de emendas parlamentares. Entre 2022 e 2024, foram empenhados aproximadamente R\$ 1,3 bilhão nessas ações, diretamente pela Codevasf, mediante a utilização do SRP. Nesse mesmo período, foram empenhados mais de R\$ 4,4 bilhões na ação **00T1**, pelo MCID.
19. Conforme a publicação de 2023 do Manual de Alocação de Emendas, pelo Congresso Nacional, a ação **00T1 do MCID** destina-se a localizações dentro do perímetro urbano. Já a **00SX do**

**MIDR** é recomendada para áreas rurais (estradas vicinais), não havendo, todavia, menção à ação 00VH.

20. A equipe de auditoria constatou que, nos programas previstos no PPA 2024-2027 que envolvem o desenvolvimento regional, o ordenamento territorial e a mobilidade urbana, **não há qualquer indicador específico sensibilizado pela atuação da Codevasf em obras de pavimentação com recursos advindos da ação 00SX, mas tão somente pela ação orçamentária 00T1, do MCID.** Ou seja, as obras realizadas pela Codevasf não produzem nenhum impacto nos indicadores da política pública afeta à pavimentação.

21. Além disso, evidenciou-se que as três ações orçamentárias, 00SX, 00VH, 00T1, apesar de tratarem de programas diferentes, na prática, estão afetas à implantação e à qualificação viária dentro dos períodos urbanos. O fato foi constatado pelo cancelamento, em 2024, de créditos da ação 00T1, com a subsequente abertura de créditos extraordinários para as ações 00SX e 00VH, no mesmo montante.

22. Portanto, a diferença entre as três ações está basicamente na forma de contratação: 00T1, por transferências voluntárias aos municípios (convênios e contratos de repasse); 00SX e 00VH, por meio do SRP, adotado tanto pela Codevasf, quanto pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Conforme já mencionei, a opção pelo SRP produz resultados mais céleres, motivo que justifica a realocação dos créditos orçamentários da ação 00T1 para as demais ações.

23. Outro ponto observado na auditoria foi a **ausência de estudos que orientem a seleção dos municípios beneficiados pelas obras de pavimentação urbana.**

24. Considerando que a maior parte dos recursos utilizados pela Codevasf para as obras de pavimentação é oriunda de emendas parlamentares, não há um critério efetivo de seleção dos municípios a serem beneficiados, baseado em estudos técnicos que priorizem aqueles com maior carência de melhorias.

25. Rememoro que essa ausência de critérios objetivos para a seleção das vias a serem pavimentadas já havia sido detectada em ação de controle realizada por este Tribunal ainda em 2018, que culminou com o Acórdão 2.608/2018-Plenário (relator: Ministro Benjamin Zymler).

26. Em um cenário ideal, critérios baseados em fatores como índice de desenvolvimento humano, densidade populacional, características de tráfego, carência de infraestrutura e prioridades regionais contribuiriam sobremaneira para o equilíbrio da distribuição das obras, bem como para a efetividade da política pública voltada à infraestrutura urbana, conforme indica a unidade técnica.

27. Apontou-se, ainda, como exemplo de caso de sucesso, o programa “Asfalto Novo, Vida Nova”, instituído pelo Governo do Estado do Paraná, que se utiliza de georreferenciamento para o mapeamento e a identificação do grau de asfaltamento dos municípios do estado, a fim de orientar as intervenções de maneira sistemática, coordenada e aderente aos objetivos almejados.

## Achado II – Comprometimento da efetividade da pavimentação das ruas nos municípios escolhidos

28. O segundo achado está relacionado à **qualidade das pavimentações** executadas pela Codevasf mediante a utilização do SRP, com risco de comprometimento da **efetividade** das obras. Como bem expôs a unidade técnica, a efetividade considera o impacto real das ações e políticas públicas, bem como o desempenho esperado ao longo do tempo, sendo que a sua ausência implica a concretização de uma ineficácia alocativa de recursos.

29. Muito embora esse prejuízo seja potencial – visto que somente detectável a médio e longo prazo –, um olhar mais detido sobre esse aspecto é fundamental, considerando o alcance da estatal na pavimentação de ruas em mais de 2.600 municípios do país. Verifica-se que o tripé

eficácia/economicidade/eficiência somente se sustenta caso haja a **efetividade** na aplicação dos recursos, ou seja, durabilidade das obras, a fim de se evitarem novos ciclos de contratação para as mesmas vias.

30. Rememoro que a possibilidade de padronização dos projetos de pavimentação realizados pela Codevasf foi reconhecida por este Tribunal por meio do Acórdão 1.609/2023-Plenário, de minha relatoria, porém, sem prescindir das necessárias adequações a cada caso, considerando as características do solo, a topografia, dentre outros fatores.

31. Como **primeiro ponto** que embasou o achado de auditoria, tem-se a necessária aferição de **metas e indicadores**, de maneira a permitir a mensuração da efetividade dessas obras. Em análise realizada pela unidade técnica junto ao Sistema de Gestão de Contratos e Convênios da Codevasf (Sigec), não se verificou qualquer avaliação crítica envolvendo métricas associadas ao nível de efetividade do SRP nas obras de pavimentação, tendo em vista a ausência de alimentação e de atualização de determinados parâmetros necessários para tal.

32. Portanto, constatou-se o risco de ausência de monitoramento posterior à execução das ações, com impacto negativo na avaliação da eficiência, da eficácia e, principalmente, da efetividade da ação para a sociedade.

33. O **segundo ponto** trata da **engenharia em prol da durabilidade ou “engenharia completa”**, ou seja, da compatibilidade das obras de pavimentação com a infraestrutura de drenagem de águas pluviais, abastecimento de água e saneamento básico, em linha com o que dispõe o art. 18, inciso XV, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 14.791/2023: “não poderão ser destinados recursos para atender despesas com pavimentação de vias urbanas **sem a prévia ou concomitante implantação de sistemas ou soluções tecnicamente aceitas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana ou manejo de águas pluviais**”.

34. Em pesquisa realizada pelos auditores junto aos colaboradores da Codevasf, foi sinalizada a ausência de “engenharia completa” nas obras de pavimentação, ou seja, a falta de realização da infraestrutura básica (drenagem, esgotamento sanitário, rede de abastecimento de água, saneamento básico), com impactos diretos na qualidade e na durabilidade dos serviços executados.

35. Nesse sentido, mostra-se fundamental o aprimoramento do procedimento de enquadramento das vias para as obras de pavimentação. Na última versão desse procedimento, de 2022, existe a vedação à seleção de ruas para as quais haja a **previsão de obras de infraestrutura**. Todavia, o paradoxo reside justamente na possibilidade de escolha de ruas que, **apesar de não terem previsão de realização de obras de infraestrutura, têm necessidade dessas mesmas obras**.

36. A AudUrbana aponta que uma das consequências de se instituir a necessidade da “engenharia completa” seria a redução do leque de opções de obras elegíveis pelos parlamentares para a destinação de suas emendas. Por outro lado, propiciaria a seleção de ruas efetivamente aptas para receberem a pavimentação, em prol da melhoria da qualidade dos serviços a serem executados e da ampliação da sua vida útil, com consequente redução de dispêndios desnecessários com novas contratações para as mesmas localidades. Nesse sentido, conclui-se que o eventual afastamento da lógica da “engenharia completa” deveria ser uma exceção, **a ser explicitamente fundamentada pelos gestores**.

37. Como **terceiro ponto** relacionado ao achado, cita-se novamente o **Programa “Asfalto Novo, Vida Nova”** implementado no estado do Paraná (*benchmark* nacional), que tem por uma de suas balizas a existência do projeto completo de engenharia para fins de liberação dos recursos destinados a pavimentação, constituindo um padrão de referência a ser observado pelos gestores da estatal.

38. O **quarto aspecto** refere-se a **deficiências na capacidade técnica da Codevasf**, uma vez que a realização de obras de pavimentação é nicho relativamente novo na atuação da estatal. Esse

aspecto revelou-se na pesquisa realizada junto aos colaboradores da Companhia, os quais apontaram para a necessidade de treinamento dos fiscais, a fim de suprir lacunas técnicas essenciais para o desenvolvimento de suas atividades.

39. Além disso, foi mencionada a insuficiência dos normativos da companhia no detalhamento das atribuições técnicas do cargo, dificultando a padronização dos procedimentos e critérios relativos a um mesmo serviço ou tipo de pavimento, com a consequente heterogeneidade na atuação das superintendências.

40. O **quinto ponto** abordado relaciona-se à assimetria técnica das empresas que atuam no mercado, o que está atrelado à **deficiência da capacidade operacional da Codevasf** na realização de controles tecnológicos e de ensaios de contraprova e na checagem de declividades da via, por exemplo.

41. Verificou-se, portanto, que, apesar dos esforços da estatal na promoção de treinamentos, na condução de fiscalizações com contraprova e na atualização de normativos, o incremento na qualificação do quadro técnico e na estrutura fornecida pela Companhia ainda se faz necessário.

42. Como **sexto e último ponto do achado** figura a necessidade de adoção de estratégias para a promoção do **controle social**, de maneira a induzir a efetividade na atuação da empresa, uma vez que a população impactada tem potencial de fornecer dados úteis para a tomada de decisão quanto à destinação das emendas parlamentares.

43. A estatal deve, portanto, disponibilizar meios para o exercício da transparência ativa por parte dos cidadãos, gestores, empresas e órgãos de controle, a exemplo de um Painel Público, conforme sugerido pela equipe de auditoria, com informações diversas sobre os contratos celebrados, que inclua módulo voltado aos próprios colaboradores da Codevasf.

#### **IV – Implementação de parâmetros definidos pelo TCU para aprimoramento da sistemática de utilização do SRP para obras de pavimentação**

44. Nesse tópico, a equipe avaliou o atendimento às determinações proferidas pelo TCU no âmbito das seguintes decisões:

a) **Acórdão 1.213/2021-Plenário** (representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em pregões eletrônicos realizados em 2020 para o registro de preços de serviços de pavimentação em municípios na área de atuação da Codevasf);

b) **Acórdão 1.170/2022-Plenário** (monitoramento das determinações proferidas no Acórdão 1.213/2021-Plenário);

c) **Acórdão 2.178/2022-Plenário** (representação da unidade técnica que criticava o uso do SRP para as obras de pavimentação, devido a suposta não aderência aos procedimentos aprovados pelo TCU no Acórdão 1.213/2021-Plenário);

d) **Acórdão 116/2023-Plenário** (Relatório de Acompanhamento, em cumprimento à determinação constante do item 9.5 do Acórdão 1.213/2021-Plenário, para avaliar atas de registros de preços oriundas de pregões eletrônicos de 2020, e que deu origem à presente auditoria);

e) **Acórdão 1.609/2023-Plenário** (Acompanhamento para avaliar editais e contratos vinculados a pregões eletrônicos para registros de preços promovidos pela Codevasf para a execução de serviços de pavimentação de vias); e

f) **Acórdão 2.552/2023-Plenário** (Relatório de Monitoramento abordando diversas determinações e recomendações proferidas pelo TCU, todas do Plenário, no que concerne às contratações de obras de pavimentação pela Codevasf mediante a utilização do SRP.

45. Em suma, esses julgados – cujas discussões se originaram das análises realizadas no Acórdão 1.213/2021-Plenário – tiveram como preocupação o aprimoramento da sistemática da utilização do SRP para as obras de pavimentação realizadas pela Codevasf, com determinações, dentre outras, para que a estatal promovesse: i) a definição de critérios técnicos para o enquadramento das vias a serem contratadas dessa forma; ii) a formalização de procedimentos e controles para ajustes nos projetos executivos das vias; iii) a realização de pesquisas de disponibilidade de insumos no mercado local; iv) a realização de estudos de necessidade da obra e do tipo de revestimento a ser aplicado; v) o aprimoramento da fiscalização contratual; vi) a separação do serviço “Distância Média de Transporte – DMT” da composição dos serviços; e vii) a implementação de critérios para a realização de controle e ensaios tecnológicos.

46. Vê-se, portanto, que a celeuma acerca dessas contratações pela estatal vem se estendendo desde 2021 no âmbito deste Tribunal, sendo que as determinações proferidas nos acórdãos elencados, em parte atendidas, vêm promovendo o aperfeiçoamento das contratações, de forma a extrair as vantagens do SRP, ponderando-as com a necessária eliminação dos riscos dessa padronização, mediante a adoção de mecanismos de aprimoramento dos critérios técnicos e da fiscalização contratual.

47. A unidade técnica propõe o monitoramento conjunto dos itens ainda não cumpridos dos Acórdãos 116/2023, 1.609/2023 e 2.552/2023 a partir da decisão a ser adotada nestes autos, proposta com a qual me alinho.

#### V – Atendimento às Solicitações do Congresso Nacional

48. Dentro do escopo da auditoria, também, foi inserida a análise acerca das demandas compreendidas nas SCNs tratadas nos TCs 008.467/2023-4 e 008.752/2023-0.

49. O primeiro, **TC 008.467/2023-4**, teve por escopo a avaliação da regularidade dos contratos da Codevasf assinados com empreiteiras de pavimentação.

50. Nesse sentido, ante à amplitude da demanda, a unidade técnica verificou a existência do **TC 021.514/2022-4**, também de minha relatoria. Nesse processo, que não possui decisão de mérito, os indícios de fraude/conluio/cartel nos **contratos celebrados até 2021** pela estatal foram apurados com base nos procedimentos de conformidade deste Tribunal, sendo necessário ainda o compartilhamento de provas por outros órgãos para o aprofundamento das investigações.

51. Apresentadas respostas pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pela Polícia Federal no TC 021.514/2022-4, verificou-se que tais órgãos já se encontram em fase de investigação dos indícios de irregularidades: instauração de Investigação Preliminar Sumária (IPS) pela Coordenação-Geral de Investigação e Monitoramento do Suborno Transnacional e pela Coordenação-Geral de Instrução e Julgamento de Servidores e Empregados Públicos (CGIST/CISEP), envolvendo as empresas Engafort Construtora e Empreendimentos e Del Construtora Ltda., bem como seus sócios; e a deflagração da Operação Benesse pela Polícia Federal, que tramita em sigilo no Supremo Tribunal Federal.

52. Quanto aos **contratos posteriores a 2021**, não se verificaram indícios de fraude que justificassem eventual apuração de conluio e cartel, possivelmente, em decorrência das investigações instaladas sobre as contratações anteriores, que geraram a expectativa de controle sobre a entidade.

53. Já a segunda SCN, tratada no **TC 008.752/2023-0**, demandou ao TCU, especificamente, a avaliação da regularidade dos contratos da Codevasf com a empreiteira Engafort, objeto esse que está diretamente contido na SCN mencionada anteriormente, em que pese a informação levada à Comissão

de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados de que a demanda seria tratada no âmbito desta auditoria.

54. Nessa esteira, a equipe de auditoria ainda dá notícia de que: i) houve redução, desde 2022, dos contratos firmados pela Engafort com a estatal; ii) a empresa foi sancionada pela Codevasf devido à inexecução contratual, com a penalidade de suspensão temporária para firmar contratos; e iii) os TCs 012.730/2022-0 e 006.478/2022-0, ambos de representação, trataram de indícios de irregularidades envolvendo a Engafort, sendo que o primeiro contemplou diversas determinações compreendidas no já comentado Acórdão 2.178/2022-Plenário, e o segundo foi apensado ao TC 021.514/2022-4.

## VI – Boas práticas verificadas

55. Por fim, em atendimento ao demandado no item 9.2.3 do Acórdão 116/2023-Plenário, a AudUrbana citou medidas adotadas pela estatal que demonstram o esforço institucional em aprimorar o processo de contratação de pavimentação via SRP, a exemplo da revisão, em curso, de manuais, regulamentos e sistemas da Codevasf. Outro ponto destacado refere-se às contratações que abarcaram ensaios de contraprova, além da capacitação de fiscais.

56. Além disso, foram elencados casos de sucesso em Superintendências Regionais da estatal, envolvendo, por exemplo, o retorno da equipe técnica aos municípios beneficiados a fim de avaliar o impacto da intervenção, bem como o emprego de novas tecnologias construtivas, que impactaram o escoamento da produção do agronegócio local. Também merece destaque a iniciativa da Codevasf em aderir ao Prisma, programa da CGU voltado ao fortalecimento dos programas de integridade das entidades.

## VII – Avaliação do relator

57. Considerando o expressivo volume de recursos públicos da União investido nas obras de pavimentação realizadas pela Codevasf por SRP, da ordem de R\$ 3,45 bilhões entre 2022 e 2023, bem como o alcance da atuação da estatal no território brasileiro, compreendendo 2.675 municípios, destaco a relevância do trabalho desenvolvido pela AudUrbana nesta oportunidade.

58. Conforme já mencionado, o tema vem merecendo a atenção desta Corte de Contas desde 2021, tendo-se debruçado, auditores e gestores, sobre diversas questões cruciais para a efetividade da atuação da estatal nesse novo ramo de atividade.

59. Dentre os temas tratados nesta auditoria, reforço dois deles, uma vez que são pontos-chaves para a obtenção de resultados na política pública: i) a ausência de contabilização dos impactos das obras de pavimentação realizadas pela Codevasf nos indicadores do PPA 2024-2027; e ii) o risco de não atingimento da efetividade das obras realizadas, dada a não realização da “engenharia completa”.

60. O primeiro ponto denota a falta de integração entre os ministérios responsáveis pela política pública relacionada à implantação e qualificação viária urbana, MCID e MIDR. Dada a falta de planejamento integrado entre esses órgãos, não há conexão entre as obras de pavimentação realizadas pela Codevasf e os objetivos do PPA. Tem-se, por consequência, a inviabilidade de aferição da efetiva execução da política, com o comprometimento do planejamento para as futuras ações, além do uso ineficiente dos recursos públicos.

61. Nessa seara, urge a atuação integrada do MCID e do MIDR, de maneira a propiciar a contabilização das ações da Codevasf e de outros atores, como o DNOCS, nas metas do PPA 2024-2027.

62. O segundo ponto, de igual relevância, refere-se à qualidade das obras realizadas. Em que pese a ação direta da Codevasf, por meio da utilização do SRP, em promover maior celeridade no atendimento aos municípios, em especial, daqueles desprovidos de recursos técnicos para a elaboração de editais e fiscalização das obras, a seleção das vias a serem pavimentadas deve passar por critérios mais rigorosos, considerando-se a existência prévia das condições locais para o recebimento dos serviços, como as obras de drenagem, fornecimento de água, saneamento, entre outras (a chamada “engenharia completa”).

63. Aliás, reitero que a necessidade da “engenharia completa” constitui premissa definida na própria LDO/2024 (Lei 14.791/2023), no seu já mencionado art. 18, inciso XV.

64. É certo que a destinação majoritária dos recursos mediante emendas parlamentares dificulta uma seleção mais acurada das vias elegíveis para as obras de pavimentação. Todavia, cabe à estatal subsidiar os parlamentares na escolha das localidades a serem atendidas, com base em dados acerca das condições de contorno e dos serviços prévios que, necessariamente, terão de ser realizados para que a via esteja apta a receber o pavimento.

65. Isso porque, conforme bem abordado pela equipe de auditores, deve-se primar pelo atingimento da **efetividade**, ou seja, a utilidade e o desempenho do empreendimento para os beneficiários a médio e longo prazo, o que está, intrinsecamente, vinculado à qualidade das pavimentações. Tal conceito – hoje amplamente difundido na Nova Lei de Licitações e na necessidade constitucional de avaliação das políticas públicas, definida no art. 37, § 16, da Constituição Federal (incluído pela Emenda Constitucional 109/2021) – deve ser, primordialmente, considerado, a fim de se evitar o desperdício na alocação dos recursos, a falta de retorno à sociedade e a necessidade de novas obras nas mesmas localidades.

66. Quanto à **proposta de encaminhamento**, ratifico a necessidade de se expedirem determinações e recomendações aos órgãos envolvidos, com as devidas adequações, as quais visam, em essência: i) ao estabelecimento de uma atuação coordenada entre o MIDR e o MCID, com fins de contabilizar as ações da Codevasf e de outros órgãos no PPA 2024-2027; ii) à elaboração de diagnóstico sobre as condições viárias dos municípios brasileiros; iii) à inclusão da necessária “engenharia completa”, como condição para a seleção de vias a serem pavimentadas (salvo exceções devidamente fundamentadas); iv) à transparência ativa por parte da Codevasf; v) à mensuração da efetividade das obras de pavimentação executadas mediante SRP; vi) à melhoria dos mecanismos de interlocução junto aos parlamentares que destinam emendas para investimentos em pavimentação nos municípios; vii) à qualificação do corpo técnico da Companhia; e viii) à revisão dos manuais e regulamentos da sistemática de utilização do SRP para contratação de obras de pavimentação.

67. Faço apenas algumas retificações no encaminhamento proposto.

68. Quanto ao item “h” da proposta da unidade técnica – referente à recomendação à Codevasf para que informe ao TCU sobre os produtos finais dos manuais, regulamentos e sistemas em fase de revisão pela estatal para o aprimoramento da sistemática de utilização do SRP com o intuito de contratação de obras de pavimentação –, entendo mais apropriado transformá-la em determinação, uma vez que esse aprimoramento já se encontra em andamento pela estatal e está diretamente associado a deveres legais e constitucionais que obrigam aos gestores públicos. Nesse sentido, a fim de otimizar o monitoramento das medidas, estendo o prazo de cumprimento da determinação proposta no item “c” – inclusão, no *Checklist* de Enquadramento das Vias, de um requisito objetivo para avaliar os riscos de comprometimento do corpo estradal em função da ausência, da insuficiência ou da inadequação da infraestrutura necessária para habilitar as vias a serem pavimentadas – para até 60 dias.

69. Adicionalmente, quanto ao item “c” da proposta, verifico a necessidade de, preliminarmente, tecer algumas considerações ao teor da determinação, com consequente adequação do texto sugerido pela unidade técnica.

70. Em primeira versão da determinação, submetida aos comentários dos gestores, foi proposto o seguinte:

*“determinar que a Codevasf inclua no Checklist de Enquadramento de Vias, em até 30 dias, um requisito objetivo relacionado à necessidade de prévia existência de infraestrutura de proteção do corpo estradal (drenagem, saneamento e água potável) para habilitar vias a serem pavimentadas, sem prejuízo de conferir espaço para exceções devidamente fundamentadas, desde que autorizadas ao menos pelo fiscal e seu superior hierárquico (Embasado no racional encontrado no art. 31 da Lei 13.303/2016, no art. 18 da LDO/2023, no inciso XVIII, do art. 2º da Lei 10.257/2001, nos incisos XXIII e XXIV do art. 6º e inciso I do art. 11 da Lei 14.133/2021, assim como em preceitos básicos da literatura especializada e no princípio da efetividade);”*

71. Conforme apontado pela unidade técnica, os gestores da Codevasf, em seus comentários ao relatório de auditoria, contestaram a proposta, sugerindo a sua exclusão, uma vez que “impactaria sobremaneira a realização dos serviços de pavimentação em grande quantidade de vias”, o que acarretaria o afastamento “do objetivo institucional de promover melhorias na infraestrutura e na mobilidade urbana”.

72. Aduziram que cerca de cem milhões de pessoas no Brasil não possuem acesso à coleta de esgoto, e que dez milhões de domicílios não têm água encanada. Citaram ainda dados sobre a precariedade do saneamento básico nas regões em seu raio de atuação e argumentaram que a medida ora proposta implicaria a negativa de atendimento a parcelas expressivas da população para a melhoria na trafegabilidade, das condições de saúde e vida dos moradores e para a possibilidade de escoamento da produção.

73. A AudUrbana, ao avaliar os comentários, propôs a flexibilização da determinação, com os ajustes abaixo promovidos:

*“c) determinar à Codevasf, com fundamento nos incisos I e II do art. 4º da Resolução-TCU 315, de 2020, que, em até 30 dias, inclua no Checklist de Enquadramento de Vias um requisito objetivo para avaliar os riscos de comprometimento do corpo estradal em função da ausência, da insuficiência ou da inadequação da infraestrutura (drenagem, saneamento e água potável) necessária para habilitar as vias a serem pavimentadas, sem prejuízo de conferir espaço para exceções devidamente fundamentadas, desde que autorizadas ao menos pelo fiscal e seu superior hierárquico, em respeito ao racional encontrado no art. 31 da Lei 13.303/2016, no art. 18 da LDO/2023, no inciso XVIII, inciso XVIII do art. 2º da Lei 10.257/2001, art. 20 da Lei 13.655/2018, por analogia, nos incisos XXIII e XXIV do art. 6º e inciso I do art. 11 da Lei 14.133/2021, assim como em preceitos básicos da literatura especializada e no princípio da efetividade;”*

74. Em que pese a necessidade já comentada da “engenharia completa”, a fim de proporcionar maior efetividade nas obras de pavimentação realizadas pela Codevasf, reconheço a dificuldade dos gestores na implementação da determinação proposta inicialmente pela AudUrbana quando se trata de situações específicas, a exemplo de obras em áreas rurais ou localidades para as quais não haja qualquer previsão de implementação de sistemas de água e de esgotamento, mas que possuam urgência na trafegabilidade de suas vias.

75. A modificação proposta pela unidade técnica no texto da determinação, de certa forma, soluciona esse problema, ao permitir que o requisito objetivo demandado seja utilizado não como um

condicionante absoluto para a habilitação das vias a serem pavimentadas, **mas como um indicativo de riscos da efetividade das obras – dada a ausência de infraestrutura de drenagem, saneamento e água potável –, devendo-se, portanto, sopesar o custo-benefício da intervenção na via sem que haja a execução “engenharia completa”.**

76. Nesse sentido, a fim de melhor elucidar o comando proposto e de maneira a não inviabilizar as ações da Codevasf em determinadas localidades, retifico a redação da determinação, conforme segue:

*“determinar à Codevasf que, em até 120 dias, inclua, no Checklist de Enquadramento de Vias, requisito objetivo para avaliar os riscos de ineficiência dos investimentos e de comprometimento do corpo estradal decorrentes da ausência, da insuficiência ou da inadequação da infraestrutura (drenagem, saneamento e água potável) necessária para habilitar as vias a serem pavimentadas, **de maneira a se sopesar o custo-benefício da intervenção em vias que não atendam a esse requisito, e, portanto, sem prejuízo de conferir espaço para exceções – a exemplo de áreas rurais ou localidades que não possuam previsão imediata de obras de infraestrutura, mas que demandem urgência na trafegabilidade, no escoamento de produtos e na melhoria das condições de saúde dos moradores –**, desde que devidamente fundamentadas, em respeito ao disposto no art. 31 da Lei 13.303/2016, no inciso XV do art. 18 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 14.791/2023; no inciso XVIII do art. 2º da Lei 10.257/2001, no art. 20 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018; por analogia, nos incisos XXIII e XXIV do art. 6º e no inciso I do art. 11 da Lei 14.133/2021; assim como em preceitos básicos da literatura especializada e no princípio da efetividade, informando ao TCU as providências adotadas”*

77. Nada obstante, apesar de não proposto pela unidade técnica e de não submetido aos comentários dos gestores, entendo relevante **recomendar** à estatal que envide esforços a fim de promover maior interação junto aos órgãos e concessionárias responsáveis pela implantação de infraestrutura (drenagem, saneamento e água potável) nas localidades abrangidas pela atuação da Codevasf, de maneira a efetuarem um planejamento conjunto das intervenções, com a atuação coordenada de cada agente, de forma a se evitar o risco de ineficiência das obras de pavimentação a serem realizadas, com a adoção, sempre que possível, do conceito de “engenharia completa”.

78. Além disso, conforme proposto pela unidade técnica, deve ser remetida cópia desta decisão aos TC 008.467/2023-4 e 008.752/2023-0, a fim de apoiar o atendimento de ambas as Solicitações do Congresso Nacional, bem como devem ser monitorados, em conjunto com as determinações e recomendações ora sugeridas, os itens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 116/2023-Plenário, 9.1.3 do Acórdão 1.609/2023-Plenário e 1.7.2.1 e 1.7.2.2 do Acórdão 2.552/2023-Plenário.

79. Por fim, parablenizo a equipe de auditoria da AudUrbana pelo percuciente, elucidativo e abrangente trabalho realizado.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de novembro de 2024.

JORGE OLIVEIRA

Relator

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.555/2025-GABPRES

Processo: 008.752/2023-0

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 12/06/2025

*(Assinado eletronicamente)*

STEFANIA SERZANINK

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