

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 010.210/2019-9.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs).

Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).

Responsáveis: Walter Gomes de Sousa (003.892.184-72); Glauco Rogério de Araújo Mendes (513.894.526-20); Fernando Marcondes de Araújo Leão (083.206.244-87); Felipe Holanda Belchior (993.737.183-04); Joaquim Izídio Neto (469.637.407-63).

Representação legal: Fábio José de Oliveira Ozório (OAB/CE 8.714), representando Felipe Holanda Belchior; Mauro Oquendo do Rego Monteiro (OAB/PI 5.935), representando Glauco Rogério de Araújo Mendes; Jéssica Bueno Moreira Calil (OAB/SP 343.128), representando Consórcio Barragem Fronteiras.

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2019. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM FRONTEIRAS, LOCALIZADA NO MUNICÍPIO DE CRATEÚS/CE. DEFICIÊNCIA NO PLANEJAMENTO GLOBAL DO EMPREENDIMENTO. NÃO COMPATIBILIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS OBRAS ALUSIVAS AO BARRAMENTO COM AS OBRAS E SERVIÇOS COMPLEMENTARES NECESSÁRIOS À SUA VIABILIZAÇÃO. ORÇAMENTAÇÃO INSUFICIENTE. COMPROMETIMENTO DA EFETIVA OPERAÇÃO DO EMPREENDIMENTO. MOROSIDADE NA APLICAÇÃO DE SANÇÃO EM RAZÃO DA INEXECUÇÃO CONTRATUAL, O QUE IMPOSSIBILITOU A EXECUÇÃO DE GARANTIAS CONTRATUAIS QUE PODERIAM SATISFAZÊ-LA. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO DE PARTE DAS ALEGAÇÕES DE UM RESPONSÁVEL. REJEIÇÃO DAS DEMAIS JUSTIFICATIVAS. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica – AudUrbana (peça 225), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do escalão dirigente da unidade técnica (peças 226 e 227):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria de conformidade realizada no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), no período compreendido entre 16/5/2019 e 26/8/2019, no âmbito do Fiscobras 2019, com o objetivo de avaliar a regularidade da aplicação de recursos federais nas obras de construção da barragem Fronteiras, localizada no município de Crateús, estado do Ceará.

2. O referido empreendimento decorreu do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) Presencial 1/2013 (peça 14) e tornou-se objeto do contrato 25/2014, celebrado entre o Dnocs e o Consórcio Barragem Fronteiras, composto pelas empresas EIT Construções S/A e Galvão Engenharia S/A, em 30/7/2014, no valor original de R\$ 170.994.759,24 e vigência de quarenta meses, contados da assinatura do contrato, e prazo de execução de, no máximo, 36 meses, contados do recebimento, pela contratada, da emissão da 1ª ordem de serviço (peça 15).

3. *Em que pese o referido contrato ter sido celebrado em 30/7/2014, a Ordem de Serviço (OS) 10/DNOCS/DG/DI/2017 – que permitiu o início dos trabalhos pela contratada com a mobilização de equipamentos e de pessoal para a execução dos serviços preliminares – foi emitida apenas em 22/9/2017, ou seja, mais de três anos após a celebração do contrato, ante as razões/circunstâncias já esclarecidas na instrução de peça 137, que basicamente dizem respeito ao planejamento precário do empreendimento como um todo, uma vez que a celebração do referido contrato ocorreu sem que estivessem devidamente planejadas/equacionadas: (i) outras obras complementares ao barramento (interferências) – representadas por trechos de rodovias federais (BRs 226 e 404) e de um trecho de 12,5 km da Ferrovia Tronco Norte que serão submersos com o enchimento do reservatório; e (ii) as ações de desapropriação, reassentamento, ambientais, bem como atividades de consultorias e projetos (peça 137, p. 5-8).*

HISTÓRICO

4. *Durante a auditoria realizada em 2019, foram identificados os seguintes achados: (i) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado; (ii) adoção de regime de execução contratual inadequado e ausência de cláusula contratual essencial; e (iii) existência de atrasos em etapas que podem comprometer a efetiva operação do empreendimento e execução do contrato de supervisão em descompasso com o contrato de obras, razão pela qual foi proposto, no Relatório de Auditoria (peça 79, p. 23):*

123.1. Realizar, com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, oitivas do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs), do Consórcio Barragem Fronteiras (19.509.495/0001-07) e da empresa supervisora TPF Engenharia Ltda. (12.285.441/0001-66) para que, no prazo de até quinze dias, manifestem-se:

a) indício de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, parcialmente materializado em superfaturamento, em afronta aos princípios da economicidade, insculpido no art. 70, caput, e da eficiência, art. 37, caput, ambos Constituição Federal de 1988, ao art. 8º § 3º da Lei 12.462/2011 (RDC) e à jurisprudência desta Corte de Contas a exemplo do Acórdão 2.986/2016-TCU Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes (item III.1);

b) acerca da adoção de regime de execução de empreitada por preço global no RDC 1/2013 e no Contrato 25/2014, incompatível com os critérios de medição e pagamento definidos no instrumento convocatório e adotados nas medições do contrato, em afronta ao art. 12, do Decreto 7.983/2013 e art. 3º da Lei 12.462/2011, e sem contemplar cláusula exigida pelo art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013 (item III.2); e

c) acerca dos atrasos que podem comprometer a entrada em operação do empreendimento, com atraso na execução da obra em relação ao cronograma, atraso nas licitações das obras de remoção de interferências e descompasso entre a execução do contrato de supervisão (Contrato 31/2014) e o contrato de obras (Contrato 25/2014), estando em percentual superior ao do contrato do barramento, o que pode representar desconformidade com o art. 2º, inciso IV, alínea 'c', inciso V e parágrafo único, inciso V, e art. 3º, caput, da Lei 12.462/2011, com o art. 12 do Decreto 7.983/2013 c/c a Cláusula Nona do Contrato 25/2014, com o princípio da eficiência, elencado no art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 e com a Jurisprudência deste Tribunal de Contas, a exemplo dos Acórdãos 2.131/2017-TCU-Plenário e 508/2018-TCU-Plenário (item III.3);

5. *Tais propostas foram acolhidas mediante despacho do Ministro Relator (peça 82) e levadas a efeito mediante os ofícios 380/2019-TCU/SeinfraCOM, 381/2019-TCU/SeinfraCOM e 382/2019-TCU/SeinfraCOM, todos de 9/10/2019 (respectivamente peças 84, 85 e 83), cujas respostas, após alguns pedidos de prorrogação de prazo, foram tempestivamente encaminhadas a esta Corte pela empresa TPF Engenharia Ltda. (peça 88), Dnocs (peças 95-112) e Consórcio Barragem Fronteiras (peça 113).*

6. *Mediante a instrução de peça 116, foram analisadas as respostas às oitivas, concluindo-se, em relação:*

a) aos sobrepreços apontados no achado III.1 do Relatório de Auditoria, não terem sido

justificados de forma satisfatória, razão pela qual foi proposta a conversão do presente processo em Tomada de Contas Especial para fins de apuração das responsabilidades e quantificação do débito atualizado;

b) ao regime de execução contratual inadequado e ausência de cláusula essencial apontados no achado III.2 do Relatório, elididos, na medida em que não houve a evidenciação de prejuízo ao erário, restando tão somente erro formal, razão pela qual, também em observância aos princípios da economia processual e segurança jurídica, foram considerados superados; e

c) aos atrasos nas etapas das obras e descompasso entre a execução do contrato de supervisão e o contrato de obras apontados no achado III.3 do Relatório, necessário propor dar-se ciência ao Dnocs de que o reinício das obras do empreendimento sem que tenham sido sanadas as interferências (obras de desvio de trajeto da ferrovia tronco-norte e de elevação do greide das rodovias BRs 226 e 404) constitui afronta ao princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e ao princípio do planejamento gravado no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967; e que o descompasso entre os contratos de supervisão e de execução das obras constitui afronta à jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 508/2018-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler).

7. Por despacho do Ministro Relator (peça 119), os autos foram restituídos a esta Unidade Técnica para saneamento, a fim de serem obtidas informações adicionais junto ao Dnocs acerca: (i) da situação atual do Contrato Dnocs 25/2014; (ii) da retenção cautelar promovida no bojo desse contrato em razão das irregularidades apontadas pela Controladoria Geral da União (CGU), com detalhamento dos valores retidos e dos já reavidos; (iii) do processo de rescisão unilateral do aludido contrato e de outras medidas eventualmente adotadas visando à recuperação dos valores pagos indevidamente ao Consórcio Barragem Fronteiras; bem como (iv) dos resultados alcançados em face dos procedimentos instaurados.

8. Em decorrência, foi realizada diligência junto ao Dnocs, em 9/3/2021 (peça 120), complementada por e-mail enviado a sua Auditoria Interna, em 19/7/2021 (peça 130), recebendo-se em resposta o Ofício 222/2021/DG, de 31/3/2021 (peças 121-127), assim como e-mail datado de 27/7/2021 (peça 131), cujos conteúdos foram objeto de exame da instrução à peça 137, na qual consta ter sido informado, sucintamente, que:

a) o Contrato Dnocs 25/2014 já havia sido rescindido unilateralmente pela Administração, em 15/4/2020, no âmbito do processo administrativo 59400.000942/2020-80, em decorrência, entre outras irregularidades, do abandono da obra pelo contratado, apuradas no âmbito do processo 59400.008710/2019-36;

b) foi comunicada a expectativa de sinistro das apólices de seguro garantia às seguradoras, bem como realizada retenção cautelar pelo Dnocs sobre medições ainda não pagas, a partir dos preços unitários recomendados pela CGU, no âmbito da execução do Contrato 25/2014, no valor de R\$ 5.556.695,49, identificando-se ainda sobrepreço total no valor de R\$ 14.416.382,17, inferindo-se que a diferença, no valor de R\$ 8.859.686,68, ocorreu sobre a parcela do empreendimento que ainda não havia sido executada pela contratada;

c) foi proposta a aplicação de multa compensatória à contratada, no valor de R\$ 35.396.763,15, correspondente a 20% do valor atualizado do contrato (R\$ 176.983.815,76), bem como a suspensão da contratada para licitar e impedimento de contratar com o Dnocs pelo prazo de até cinco anos;

d) impetrou o consórcio e suas consorciadas em desfavor do Dnocs as ações ordinárias (i) 1035118-73.2019.4.01.3400, em curso na 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, cujos pedidos, entre os quais o de suspensão das obrigações, foram indeferidos pelo juiz, razão pela qual o consórcio, irredimido, interpôs o Agravo de Instrumento 1000379-55.2020.4.01.0000, obtendo nova negativa, segundo consta no Despacho do Relator Convocado Juiz Federal Ilan Presser, em 12/03/2020; e (ii) 0800015-91.2020.4.05.8104, em curso na Justiça Federal do Ceará; e

e) o Dnocs publicou o Edital RDC Eletrônico 7/2020, em 10/9/2020, com o objetivo de realizar a contratação dos serviços remanescentes do barramento para a construção da barragem Fronteiras, no qual sagrou-se vencedora a empresa Empa S/A Serviços de Engenharia, com a qual o Dnocs celebrou o Contrato 25/2021, em 20/12/2021, no valor de R\$ 149,24 milhões, e vigência de 36 meses, contados da assinatura do referido contrato, e prazo de execução de trinta meses, contados do recebimento, pela contratada, da emissão da 1ª ordem de serviço, que ocorreu em 22/12/2021.

9. Fato é que, segundo informado mediante contato telefônico realizado junto ao Dnocs, em março de 2022, o processo de remoção das interferências ainda se encontrava em fase de obtenção das aprovações dos órgãos ambientais e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), não havendo ainda, até aquele momento, qualquer instrumento que previsse o repasse de recursos pelo governo federal para a remoção dessas interferências, evidenciando-se assim, mais uma vez, a realização da licitação da obra e emissão da respectiva ordem de serviço sem qualquer planejamento ou garantia de que as obras das interferências serão realizadas, colocando-se em risco, como já reiteradamente pontuado ao longo destes autos, a funcionalidade da barragem Fronteiras, que não poderá ser concluída sem que a área a ser alagada esteja desimpedida.

10. Em decorrência, foi realizada nova diligência junto ao Dnocs, em 4/4/2022 (peça 140), bem como enviado dois e-mails solicitando novas informações, em 19/7/2022 e 27/7/2022 (respectivamente, peças 158 e 161), recebendo-se em resposta, intempestivamente, o Ofício 367/2022/DG, de 4/5/2022, com anexos (peças 142-156), e, posteriormente, os Ofícios 789/2022/DG, de 25/7/2022 (peças 159-160), e 852/2022/DG, de 10/8/2022 (peças 162-163). Essa documentação foi analisada pela instrução de peça 165, conforme se passa a mostrar.

11. Em relação à multa compensatória, no valor de até 20% sobre o valor atualizado do contrato, conforme estabelecido no subitem 16.2 do Edital, alínea 'b' (peça 14), pondera-se na Nota Técnica 5/2021/DI, de 16/11/2021 (peça 145), que o teto de 20% não deveria ser aplicado indistintamente tanto para a hipótese de inexecução total quanto parcial, podendo o julgador reduzir esse percentual proporcionalmente ao que houver sido executado, considerando ainda o aproveitamento dos serviços efetuados e a eventual necessidade de seu refazimento.

12. Deste modo, prossegue a referida nota técnica esclarecendo que, do total dos serviços previstos para a construção da barragem Fronteiras, orçados em R\$ 176.983.815,76, foram executados serviços no valor de R\$ 36.457.678,28 (ambos os valores à data dos preços iniciais do contrato), assumindo-se como base de cálculo para a incidência do percentual de 20% a diferença entre estes dois valores, no montante de R\$ 140.526.137,48, alcançando assim a multa o novo valor de R\$ 28.105.227,50, equivalente à 15,88% do valor do contrato (peça 145).

13. No entanto, prossegue a referenciada nota técnica esclarecendo que, ao aplicar-se o fator de atualização dos preços contratuais usado no cálculo do reajustamento da última medição efetuada, de número 25, o valor de R\$ 28.105.227,50 passa para R\$ 40.600.811,65 (data-base: outubro de 2019), a ser atualizado até a data do efetivo pagamento pelo índice utilizado pela Administração Federal para casos dessa natureza (peça 145).

14. Em resposta à consulta que lhe foi encaminhada pela área técnica daquela autarquia, a Procuradoria Federal Especializada junto ao Dnocs, mediante a Nota 178/2021, de 6/12/2021 (peça 146), orientou que:

a) a multa compensatória valeria como mínimo de indenização pelos prejuízos causados ao Dnocs, servindo inclusive para custear as 'despesas com os retrabalhos decorrentes do abandono da obra', podendo ser exigida indenização suplementar somente na hipótese de o valor da multa não ser suficiente para cobrir todos os danos causados pela conduta do contratado, incumbindo à autarquia, neste último caso, comprovar o prejuízo excedente;

b) ainda que o Edital RDC 1/2013 e o Contrato Dnocs 25/2014 não tratem da incidência de juros em decorrência de atraso no pagamento da referida multa, tal encargo moratório é devido, nos termos do art. 54, caput, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 406 do Código Civil e art. 37-A da Lei 10.522/2002, constituindo-se a taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic)

aquela a ser aplicada, afastando-se a cumulação com outros índices de atualização monetária, vez que representaria bis in idem, na medida em que a taxa Selic já contempla, simultaneamente, o valor de juros de mora e da correção monetária, conforme jurisprudência dominante; e

c) o termo inicial da incidência dos juros moratórios deve ser o primeiro dia após o prazo estipulado para pagamento no subitem 16.8 do Edital, ou seja, dia seguinte ao prazo máximo de cinco dias conferido à contratada para adimplemento da multa, este por sua vez contado da data do recebimento da comunicação enviada pela autoridade competente.

15. No entanto, ainda que o Contrato Dnocs 25/2014 tenha sido rescindido em 15/4/2020, constatou-se que, somente em 21/12/2021, o diretor-geral do Dnocs autorizou a aplicação da multa compensatória ao Consórcio Barragem Fronteiras, nos termos acima expostos, vindo a notificar o representante das empresas consorciadas apenas em 26/4/2022, mediante os Ofícios 39/2022/DI e 40/2022/DI, em observância ao subitem 16.8 do Edital (peça 160, p. 76-79).

16. Quanto ao impedimento de contratar com a Administração por prazo não superior a dois anos, o Dnocs já impôs a penalidade tanto ao Consórcio Barragem Fronteiras quanto às consorciadas EIT Construções S/A e Galvão Engenharia S/A, no período de 22/4/2020 a 22/4/2022, conforme consta no Relatório de Ocorrências, extraído do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), peça 148.

17. Em relação aos cronogramas de execução das obras de remoção das interferências, a autarquia esclareceu que ainda não se encontravam concluídos, uma vez estarem em elaboração os projetos executivos tanto da variante ferroviária quanto da ponte sobre o rio Pinheiro, o que enfim permitiria a elaboração dos referidos cronogramas. Em decorrência da inexistência destes, por óbvio também não seria possível demonstrar sua compatibilidade com o cronograma da execução das obras do barramento.

18. Quanto à comprovação da existência de recursos orçamentários para a execução das obras de remoção das interferências, a autarquia esclareceu que no Programa 2221 – Ação 11AA da LOA 2022 encontram-se previstos recursos financeiros da ordem de R\$ 20.700.000,00 para a construção da barragem Fronteiras e que o Dnocs solicitou ao então Ministério do Desenvolvimento Regional, mediante o Ofício 286/2022/DG, de 13/4/2022, crédito suplementar no valor de R\$ 96.000.000,00, a fim de dar continuidade a sua construção (peças 144, 150, 151 e 152).

19. Em relação à retenção cautelar promovida pelo Dnocs a partir do superfaturamento apontado pela CGU, no valor de R\$ 5.556.695,49, cotejando-se a Tabela 3 presente no Relatório da fiscalização destes autos, datado de 24/9/2019 (peça 79, p. 44) com o quadro resumo de sobrepreço presente no Relatório de Avaliação da CGU sobre o Dnocs, Exercício de 2018, datado de 20/11/2019 (peça 112, p. 37), observa-se que a metodologia empregada em ambos foi a mesma, qual seja, de examinar os itens materialmente mais relevantes da planilha orçamentária (curva ABC), razão pela qual todos os dezesseis serviços apontados pelo TCU encontram-se reproduzidos entre os dezoito serviços apontados pela CGU.

20. Ademais, constatou-se que os respectivos preços unitários apontados pelo TCU são, em sua maioria, ainda mais conservadores do que aqueles apontados pela CGU, razão pela qual o sobrepreço final apontado pelo TCU no Contrato Dnocs 25/2014 foi de R\$ 10.909.997,39 e o superfaturamento identificado, até o 20º boletim de medição (data-base maio 2012), foi de R\$ 1.275.523,66, enquanto o sobrepreço final apontado pela CGU foi de R\$ 14.416.382,17, realizando o Dnocs, a partir dos dados apresentados pela CGU, retenção decorrente do superfaturamento, materializado até o 24º boletim de medição (data-base maio 2012), no valor de R\$ 5.556.695,49.

21. Em decorrência, a instrução de peça 165 propôs considerar-se elidida a irregularidade presente no achado III.1 do Relatório de Auditoria (peça 79).

22. Quanto ao regime de execução contratual inadequado e ausência de cláusula essencial apontados no achado III.2 do referido Relatório, foi proposto na instrução presente à peça 116, após exame das respostas às oitivas realizadas, o acolhimento das alegações apresentadas, o que se

reiterou na instrução de peça 165, na medida em que não restou evidenciado qualquer prejuízo ao erário, restando tão somente erro formal, razão pela qual, também em observância aos princípios da economia processual e segurança jurídica, propôs-se que tais irregularidades fossem consideradas elididas.

23. Com relação à indisponibilidade orçamentária para a construção da barragem Fronteiras e disponibilidade insuficiente para a remoção das interferências, a referida análise de peça 165 constatou, a partir do disposto no despacho do diretor de infraestrutura hídrica do Dnocs, de 8/4/2022 (peça 151), a inexistência de créditos orçamentários suficientes para fazer face aos compromissos financeiros já assumidos para 2022 afetos à implantação da barragem.

24. Mais especificamente, constou no referido despacho que o crédito orçamentário disponível no Programa 2221 – Ação 11AA da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2022, no valor de R\$ 20,7 milhões, seria insuficiente até mesmo para as desapropriações, tornando-se necessária suplementação no valor de R\$ 45,5 milhões, bem como recursos tanto para a continuidade das obras do barramento, na ordem de R\$ 40 milhões, quanto para a realização das licitações de remoção das interferências e reassentamentos das populações cujos imóveis foram desapropriados, perfazendo ao todo o valor de R\$ 96 milhões, objeto do Ofício 286/2022/DG, de 13/4/2022.

25. Ademais, importa ressaltar, conforme aponta o mencionado despacho, que já era de conhecimento do diretor-geral que a conclusão das ações referentes à desapropriação da área afetada pela construção da barragem seria prioritária e urgente, seja em virtude da possibilidade de interferência nas obras do barramento, seja pela exiguidade do prazo de vigência do Decreto Desapropriatório, que expirou em 10/7/2022, não havendo informações nos autos sobre as medidas adotadas.

26. Quanto à decisão de iniciar os procedimentos visando à contratação, na modalidade RDC, de empresa para executar os serviços remanescentes do barramento, informou a autarquia ter sido adotada na reunião extraordinária da Diretoria Colegiada 10/2020/DC, ocorrida em 29/6/2020, conforme ata (peça 153), na qual o diretor-geral, após esclarecer aos demais diretores que havia recusado o pleito do Consórcio Barragem Fronteiras para a retomada das obras, solicitou autorização àquele colegiado para dar início ao referido certame, com orçamento previsto na ordem de R\$ 154 milhões, restando aprovado por unanimidade pelos membros votantes.

27. Em consequência, foi efetivamente autorizada a realização do referido certame por ato do diretor-geral, em 6/7/2020 (peça 154), com publicação, conforme já exposto, do Edital RDC Eletrônico 7/2020, em 10/9/2020, celebração do respectivo Contrato Dnocs 25/2021, em 20/12/2021, e emissão da Ordem de Serviço 19/2021/DI autorizando o início dos trabalhos, em 22/12/2021.

28. No entanto, compulsando-se o cronograma físico financeiro do referido contrato, que constitui o Anexo IV ao Edital RDC Eletrônico 7/2020 (peça 133, p. 80), o exame de peça 165 constatou que, ao longo do primeiro ano de sua execução, encontrava-se prevista a realização de serviços pela contratada no valor total de R\$ 69.935.160,14, muito superior àquele previsto na LOA 2022.

29. Em decorrência, a instrução de peça 165 concluiu, em reforço ao que consta no despacho de 8/4/2022, que:

a) a celebração do Contrato Dnocs 25/2021 e respectiva emissão da Ordem de Serviço 19/2021/DI ocorreram sem que houvesse a devida inclusão, na LOA de 2022, dos recursos necessários tanto para sua execução, no valor de R\$ 69.935.160,14, previsto no cronograma físico financeiro para os doze primeiros meses de sua execução, quanto para a remoção das interferências, em afronta ao art. 167, inciso II, da Constituição Federal, c/c o art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993 e ainda com o art. 10, parágrafo único, da Lei 12.462/2011 e arts. 15 e 16, inciso II e §1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000; e

b) o crédito suplementar, no valor de R\$ 96 milhões, solicitado pelo Dnocs ao ex-MDR, em 13/4/2022, não se mostrou suficiente para a execução de todos os serviços necessários, previstos ao longo dos doze primeiros meses, à construção da barragem Fronteiras, uma vez ter sido reservado

para tal fim apenas R\$ 40 milhões entre os R\$ 96 milhões solicitados, valor este aquém do previsto no cronograma físico financeiro do Contrato Dnocs 25/2021, em afronta ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988.

30. Ademais, em resposta ao Ofício 286/2022/DG, de 13/4/2022, o MDR, mediante o Ofício 183/2022/SECOG/SE/MDR, de 15/6/2022 (peça 160, p. 80-81) esclareceu:

a) possuir apenas R\$ 13.372.792,00 no seu disponível em RP2 (Siafi - consulta em 14/6/2022), tendo informado à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) o pedido de recursos para a barragem Fronteiras/CE, no valor de R\$ 300.700.000,00, porém sem retorno do Órgão Central até aquele momento;

b) ter sido inserido no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), na janela de crédito RP2 (2ª etapa), referente ao período de 1º a 8/6/2022, o Pedido 312541 visando à suplementação da Ação 11AA - Construção da Barragem Fronteiras, com fonte de cancelamento indicada pelo MDR, no valor de R\$ 4.140.000,00; e

c) que aquela autarquia poderia solicitar suplementação orçamentária no SIOP, dentro dos prazos e procedimentos estabelecidos pela SOF/ME, frisando que a próxima janela de crédito RP2 (3ª etapa) estaria aberta no período de 23 a 28/9/2022.

31. Ante o exposto, o exame de peça 165 asseverou restar claro que o Dnocs prosseguia no início do segundo semestre de 2022 ainda desprovido de recursos orçamentários para fazer face aos compromissos assumidos mediante o Contrato 25/2021, celebrado em 20/12/2021, bem como de recursos orçamentários suficientes para a remoção das interferências, propondo a realização de audiência do então diretor-geral do Dnocs, Sr. Fernando Marcondes de Araújo Leão, para que fossem apresentadas razões de justificativa para as seguintes irregularidades:

a) contratação de empresa Empa S/A Serviços de Engenharia, em 20/12/2021, mediante o contrato 25/2021, no valor de R\$ 149,24 milhões, sem que houvesse a devida inclusão, na LOA de 2022, dos recursos necessários tanto para sua execução no ano corrente, no valor de R\$ 69.935.160,14, quanto para a remoção das interferências, em afronta ao art. 167, inciso II, da Constituição Federal, c/c o art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993 e ainda com o art. 10, parágrafo único, da Lei 12.462/2011 e arts. 15 e 16, inciso II e §1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000; e

b) insuficiência do crédito suplementar solicitado ao MDR, mediante o Ofício 286/2022/DG, de 13/4/2022, no valor de R\$ 40 milhões para a execução dos serviços necessários à construção do barramento, uma vez estar aquém daquele previsto no cronograma físico financeiro do contrato 25/2021 para os doze primeiros meses, no valor de R\$ 69,94 milhões, em afronta ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988.

32. No que se refere ao precário planejamento observado na licitação, a instrução de peça 165 aduziu que não se poderia perder de vista que o processo conduzido pelo Dnocs de construção da barragem Fronteiras vem se arrastando desde 2010, quando realizou a primeira tentativa de licitá-la, mediante a Concorrência 2/2010 DA/L, logo após anulada ante as diversas irregularidades identificadas por esta Corte no âmbito da auditoria de conformidade objeto do TC 030.174/2010-4, já encerrado (Fiscobras 2010), conforme esclarecido na instrução de peça 137.

33. Já no âmbito da vigência do Contrato Dnocs 25/2014, porém anteriormente à ordem de serviço que permitiu o início das obras, emitida apenas em 22/9/2017, foi realizada auditoria por esta Corte nos respectivos projetos, no período compreendido entre 24/4 e 30/6/2017 (Fiscobras 2017, TC 006.677/2017-7, já encerrado), quando então foi identificada, entre outros, a 'deficiência do planejamento da execução do empreendimento barragem Fronteiras como um todo, ante a não compatibilização das obras alusivas ao barramento com as obras complementares necessárias à sua viabilização', tema do achado III.2 do respectivo relatório (peça 209, p. 23-30, do TC 006.677/2017-

7).

34. Também tema do achado III.2 do referido relatório, foram identificadas falhas na condução pelo Dnocs de outras questões que também impactavam o cronograma das obras do barramento, tais como a ausência de licitação e respectivos contratos para a elaboração do Projeto Básico ambiental (PBA) e para o reassentamento da população atingida pelos distritos inundados, bem como a insuficiência de recursos para a promoção das desapropriações, tudo isso ainda agravado pela precariedade das estimativas e definição de custos das diversas atividades/etapas que compunham o empreendimento como um todo.

35. Fato é que, quando da realização da auditoria objeto do TC 006.677/2017-7, tais obras e serviços complementares ainda não haviam sido sequer licitados, mesmo já transcorridos três anos desde a celebração do contrato do barramento, estando plenamente ciente o Dnocs de que todas as obras que integram o empreendimento barragem Fronteiras eram interdependentes e por isso necessitavam de um planejamento conjunto no intuito de evitar que diversos cronogramas de execução e entraves decorrentes da formação do lago viessem a impedir a conclusão e a operação do empreendimento como um todo.

36. Em decorrência, foi proferido o Acórdão 2.131/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, determinando ao Dnocs, entre outros, mediante seu subitem 9.1.2, a elaboração e encaminhamento de plano de ação conjunto com os já extintos Ministério da Integração Nacional e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que contemplasse a compatibilização entre os cronogramas de execução das obras civis do barramento com as obras complementares (realocação de trechos das rodovias BR 226 e 404 e da ferrovia Tronco-Norte Teresina-Fortaleza) e demais ações e serviços referentes ao empreendimento, incluindo as questões alusivas aos respectivos aportes de recursos orçamentários necessários à sua viabilização, com vistas a dar pleno cumprimento ao disposto no artigo 2º, incisos IV e V, e parágrafo único da Lei 12.462/2011.

37. Posteriormente, quando da realização da auditoria de conformidade objeto dos presentes autos, no período de 16/5 a 26/8/2019, foi novamente identificada a inexistência de certames licitatórios para a contratação das obras de remanejamento das interferências, tema do achado III.3 (peça 79, p. 16-21).

38. A instrução de peça 165 propôs, então, realizar a audiência do Sr. Walter Gomes de Sousa, então diretor-geral do Dnocs no período de 30/6/2014 a 31/3/2016 e signatário do Contrato 25/2014, para que apresentasse razões de justificativa ante a celebração do referido contrato, em 30/7/2014, e a emissão da Ordem de Serviço 10/DNOCs/DG/DI/2017, em 22/9/2017, sem que ao menos os projetos executivos de remoção das interferências estivessem concluídos e tampouco aprovados pelas demais instâncias afetadas, tais como o Dnit e a concessionária Transnordestina Logística S.A, a fim de mitigar os potenciais atrasos na conclusão do empreendimento como um todo, permanecendo tais fragilidades mesmo após a emissão da referida OS, em afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea 'c', V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, caput, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988.

39. Na mesma linha, propôs-se realizar a audiência do Sr. Glauco Rogério de Araújo Mendes, diretor de infraestrutura hídrica do Dnocs no período de 25/4/2013 a 11/4/2016 e signatário do Contrato 25/2014, para que apresentasse razões de justificativa ante sua concordância para início do certame que visaria à contratação de empresa para a execução dos serviços afetos ao barramento de Fronteiras - sem que ao menos os projetos executivos de remoção das interferências estivessem concluídos e tampouco aprovados pelas demais instâncias afetadas, tais como o Dnit e a concessionária Transnordestina Logística S.A, a fim de mitigar os potenciais atrasos na conclusão do empreendimento como um todo - culminando na publicação do Edital RDC Presencial 1/2013 em 20/8/2013, celebração do respectivo Contrato 25/2014 em 30/7/2014, permanecendo tais fragilidades

mesmo após a emissão da referida OS, em afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea 'c', V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, caput, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988.

40. Já em relação à segunda fase do empreendimento (Contrato Dnocs 25/2021), o exame de peça 165 propôs realizar a audiência do Sr. Fernando Marcondes de Araújo Leão, ex-diretor-geral do Dnocs e signatário tanto do Contrato 25/2021 quanto da Ordem de Serviço 19/2021/DI, para que apresentasse razões de justificativa ante sua solicitação, no âmbito da reunião extraordinária da Diretoria Colegiada 10/2020/DC, ocorrida em 29/6/2020, de autorização para início do certame que visaria à contratação de empresa para a execução dos serviços remanescentes do Contrato 25/2014 – sem que ao menos os projetos executivos de remoção das interferências estivessem concluídos, tampouco as decorrentes licitações e respectivas contratações, a fim de mitigar os potenciais atrasos na conclusão do empreendimento como um todo – e, em seguida, ter efetivamente autorizado, em 6/7/2020, a realização do referido certame, ocorrendo a publicação do Edital RDC Eletrônico 7/2020 em 10/9/2020, celebração do respectivo Contrato 25/2021 em 20/12/2021 e a emissão da Ordem de Serviço 19/2021/DI em 22/12/2021, permanecendo tais fragilidades mesmo após a emissão da referida OS, em afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea 'c', V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, caput, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988.

41. Ademais, propôs realizar a audiência do Sr. Joaquim Izídio Neto, então diretor administrativo do Dnocs no período de 20/12/2019 a 25/2/2021 e diretor de infraestrutura hídrica desde 25/2/2021, signatário do Contrato 25/2021 e da Ordem de Serviço 19/2021/DI, e ainda do Sr. Felipe Holanda Belchior, diretor de desenvolvimento tecnológico e produção do Dnocs no período de 15/9/2017 a 29/4/2021, para que apresentassem razões de justificativa ante suas aprovações, no âmbito da reunião extraordinária da Diretoria Colegiada 10/2020/DC, ocorrida em 29/6/2020, para o início do certame que visaria à contratação de empresa para a execução dos serviços remanescentes do Contrato 25/2014 – sem que ao menos os projetos executivos de remoção das interferências estivessem concluídos, tampouco as decorrentes licitações e respectivas contratações, a fim de mitigar os potenciais atrasos na conclusão do empreendimento como um todo – culminando na publicação do Edital RDC Eletrônico 7/2020 em 10/9/2020, celebração do respectivo Contrato 25/2021 em 20/12/2021 e a emissão da Ordem de Serviço 19/2021/DI em 22/12/2021, permanecendo tais fragilidades mesmo após a emissão da referida OS, em afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea 'c', V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, caput, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988.

42. A referida instrução, quanto ao tema, sugeriu ainda à Unidade Técnica a avaliação da conveniência e oportunidade de proceder nova fiscalização da execução tanto dos serviços remanescentes da construção da barragem Fronteiras quanto da remoção das suas interferências, tendo em vista (i) a materialidade do já celebrado Contrato Dnoc 25/2021, no valor de R\$ 149,24 milhões; (ii) seu prazo de execução de trinta meses, estendendo-se, assim, até 22/6/2024; bem como (iii) todas as irregularidades que permeiam este processo e subsistem no tempo desde a celebração do contrato 25/2014, em 30/7/2014.

43. Quanto à execução da garantia contratual, inicialmente a autarquia, mediante o Ofício 367/2022/DG, de 4/5/2022, informou apenas que sua vigência expirou anteriormente à autorização para a aplicação da multa, abstendo-se de maiores detalhes, e que não haveria como serem solicitadas novas garantias, haja vista o abandono pelo Consórcio das obras em outubro de

2019 (peça 144).

44. Posteriormente, a partir da análise da cópia da apólice dos dois seguros garantias da execução do Contrato 25/2014, bem como dos respectivos endossos, encaminhados pelo Dnocs em resposta ao e-mail de 19/7/2022 (peça 158), discriminados abaixo, constatou-se que:

a) o primeiro, 26-0775-02-0100258, foi tomado pela EIT Construções S/A junto à Pottencial Seguradora, em 5/8/2014, no valor original de R\$ 4.274.868,98 e vigência de 30/7/2014 até 11/11/2017 (peça 163, p. 4-14), tendo sido endossado três vezes, mediante os quais alcançou o valor de R\$ 4.424.595,39 e vigência até 30/3/2021 (peça 160, p. 8-32; 51-54; 72-75);

b) o segundo, 02-0775-0247210, foi tomado pela Galvão Engenharia S/A junto à JMalucelli, em 12/8/2014, no valor original de R\$ 4.274.868,98 e vigência de 30/7/2014 até 29/12/2017 (peça 163, p. 15-24), tendo sido endossado três vezes, mediante os quais alcançou o valor de R\$ 4.424.595,39, e vigência até 13/7/2021 (peça 160, p. 34-50; 55-71); e

c) quando da contratação, ambos, somados, alcançavam o valor de R\$ 8.549.737,96, equivalente a 5% do valor original do Contrato 25/2014, em observância ao item 18 do Edital RDC Presencial 1/2013 e Cláusula 25ª do contrato 25/2014.

45. Assim, o exame de peça 165 constatou o lapso temporal de quase um ano entre a rescisão do Contrato 25/2014, em 15/4/2020, e o término da vigência do seguro 26-0775-02-0100258, em 30/3/2021, e superior a um ano no caso do seguro 02-0775-0247210, em 13/7/2021, e que ambas apólices somavam, até o primeiro trimestre de 2021, o valor aproximado de R\$ 8,55 milhões.

46. Neste ponto, ainda que o subitem 18.8.3 do Edital RDC Presencial 1/2013 discriminasse expressamente apenas as multas moratórias e punitivas como aquelas passíveis de cobertura pelo seguro garantia – ou seja, não incluiu, expressamente, as de caráter compensatório – o subitem 18.8.1 incluiu entre as coberturas os ‘prejuízos advindo do não cumprimento do objeto do contrato e do não adimplemento das demais obrigações nele previsto’.

47. Ademais, compulsando-se as apólices, constatou-se que ambas dispõem expressamente que suas coberturas abarcam ‘os valores devidos ao segurado, tais como multas e indenizações, oriundos do inadimplemento das obrigações assumidas pelo tomador, previstos em legislação específica, para cada caso’ (peça 163, p. 5 e 17) e que tal redação apenas reproduz o art. 4º, caput e parágrafo único, da Carta Circular-Susep 477, de 30/9/2013 (que dispõe sobre a contratação de seguro garantia tendo por segurado tanto órgão/entidade do setor público quanto empresa do setor privado), não havendo qualquer distinção quanto à modalidade de multa.

48. Pelo exposto, o exame de peça 165 concluiu que ambos os seguros prestar-se-iam à cobertura, entre outros, da multa compensatória imposta pelo Dnocs (segurado) à contratada (tomador). No entanto, em que pese o Contrato Dnocs 25/2014 ter sido rescindido em 15/4/2020 e de ter havido tempo hábil, respectivamente, de 349 dias e de 454 dias até o término da vigência das apólices 26-0775-02-0100258 e 02-0775-0247210, somente em 21/12/2021, ou seja, quando transcorridos 615 dias desde a rescisão contratual, o diretor-geral do Dnocs autorizou sua aplicação ao Consórcio Barragem Fronteiras, vindo notificar as empresas consorciadas apenas em 26/4/2022, ou seja, 741 dias após a rescisão contratual.

49. Questionado se houve aviso de sinistro às seguradoras Pottencial Seguradora e JMalucelli (atual Junto Seguros) ante o inadimplemento das obrigações assumidas pelo Consórcio Barragem Fronteiras, no âmbito da execução do Contrato 25/2014, uma vez este ter sido rescindido por inexecução parcial em 15/4/2020 e as respectivas apólices terem expirado, respectivamente, em 30/3/2021 e 13/7/2021, limitou-se o Dnocs a reencaminhar cópia do Ofício 367/2022/DG, de 4/5/2022, bem como do Despacho-DI, de 22/4/2022 (peças 163, p. 26-29; 142; 144), que sequer tratam do assunto em tela.

50. Por fim, o exame técnico de peça 165 registrou a inexistência nos autos de qualquer providência administrativa por parte do Dnocs que evidenciasse ação diligente no sentido de dar andamento ao processo de aplicação da multa de 20% à contratada dentro do período de vigência das referidas apólices.

51. Por tal razão, propôs realizar-se a audiência do Sr. Fernando Marcondes de Araújo Leão, então diretor-geral do Dnocs desde 6/5/2020, para que apresentasse razões de justificativa ante sua omissão relevante, evidenciada no período de 6/5/2020 a 13/7/2021 (433 dias), em autorizar a aplicação da multa compensatória à contratada, levada a efeito apenas em 21/12/2021, ampliada pelo transcurso de mais 126 dias até a emissão dos Ofícios 39 e 40/2022/DI às empresas consorciadas (em observância ao subitem 16.8 do Edital do RDC Presencial 1/2013), ambos em 26/4/2022, acarretando a impossibilidade de cobertura da referida multa, ainda que parcial, mediante as apólices de seguro garantia 26-0775-02-0100258 e 02-0775-0247210, que expiraram, respectivamente, em 30/3/2021 e 13/7/2021, ou seja, 349 dias e 454 dias após a rescisão do contrato 25/2014, em afronta aos princípios de planejamento e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal e art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967.

52. A proposta de encaminhamento contida na instrução de peça 165 recebeu o aval dos dirigentes da Unidade Técnica, conforme peças 166 e 167, sendo as audiências deferidas com base na delegação de competência do relator, Ministro Augusto Nardes, com fundamento no art. 1º, VII, da Portaria-GAB-AN 1/2015.

53. Foram, então, expedidos os competentes ofícios de audiência conforme quadro abaixo:

Ofício	Destinatário	Ciência em	Resposta
60323/2022-TCU/Seproc (peça 177)	Walter Gomes de Sousa	29/11/2022 (peça 180)	peça 201
60324/2022-TCU/Seproc (peça 176)	Glauco Rogério de Araújo Mendes	30/11/2022 (peça 184)	peças 195-196
60325/2022-TCU/Seproc (peça 175)	Fernando Marcondes de Araújo Leão	7/12/2022 (peça 175)	peças 197-200
60326/2022-TCU/Seproc (peça 174)	Felipe Holanda Belchior	1/12/2022 (peça 182)	peças 203-212
60327/2022-TCU/Seproc (peça 173)	Joaquim Izídio Neto	1/12/2022 (peça 183)	peça 194

54. Concluído o histórico processual até aqui, passa-se, na seção seguinte, ao exame das razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis.

EXAME TÉCNICO

55. Preliminarmente ao exame das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, examina-se, de ofício, a eventual ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal e da prescrição intercorrente, considerando que um resultado positivo poderia tornar prejudicado o juízo de mérito que se pretende formular na presente instrução.

I- Análise de eventual prescrição da pretensão punitiva à luz da Resolução-TCU 344/2022

56. Por se tratar de matéria de ordem pública, a análise da ocorrência da prescrição, inclusive da prescrição intercorrente, é cabível em qualquer etapa do processo e pode ser realizada independentemente de provocação do interessado. Nesse sentido é a previsão do art. 10 da Resolução-TCU 344/2022:

Art. 10. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.

Parágrafo único. O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de 5 (cinco) anos, ou se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta Resolução, já tenham sido considerados em recursos anteriores.

57. Considerando que não há acórdão condenatório do Tribunal sobre a matéria, não há que se falar na ressalva prevista no parágrafo único do dispositivo acima.

58. No tocante ao prazo prescricional, o artigo 2º da Resolução-TCU 344/2022 define que as pretensões punitiva e de ressarcimento prescrevem no prazo de cinco anos, contados do seu termo inicial. De outra banda, o artigo 8º da mesma norma define o prazo de três anos para a incidência da

prescrição intercorrente, caracterizada quando o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.

59. O art. 4º da Resolução 344/2022 define o momento a partir do qual o prazo da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento começa a fluir:

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

60. Entre as hipóteses acima, a que se amolda ao caso aqui tratado é a trazida no inciso IV, qual seja, a data da ciência da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização pelo Tribunal.

61. Para melhor precisar esse momento, observa-se que na jurisprudência do Tribunal encontra-se definição acerca de qual data corresponde ao instante do conhecimento da irregularidade pelo TCU, como se observa da ementa do Acórdão 2.643/2022-TCU-Plenário (Relator Min. Subst. Augusto Sherman):

Para fins de contagem do prazo prescricional, a data do conhecimento da irregularidade pelo TCU em suas fiscalizações (art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022) corresponde àquela na qual há o registro dos achados de auditoria: a data em que for lavrado ou assinado o respectivo relatório de auditoria, relatório de fiscalização ou parecer da unidade técnica responsável, a partir da qual a irregularidade constará registrada nos autos. (grifou-se)

62. Assim, considerando que as irregularidades que ensejaram as audiências ora em exame foram conhecidas pelo Tribunal a partir do Relatório de Fiscalização de peça 79, firmado em 24/9/2019, essa data deve ser considerada como o marco inicial para a contagem do prazo prescricional de que trata o art. 2º da Resolução-TCU 344/2022, salientando que, para a contagem de prazo da prescrição intercorrente, o marco inicial corresponde à data de ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal, conforme art. 8º, §3º, da referida norma.

63. As causas interruptivas da prescrição são dadas pelo art. 5º da Resolução-TCU 344/2022:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

§ 4º A interrupção da prescrição em razão da apuração do fato ou da tentativa de solução conciliatória, tal como prevista nos incisos II e III do caput, pode se dar em decorrência da iniciativa do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.

§ 5º A interrupção da prescrição em razão dos atos previstos no inciso I tem efeitos somente em relação aos responsáveis destinatários das respectivas comunicações.

64. Considerando os atos praticados nos autos, observam-se as seguintes causas de interrupção da prescrição, aplicáveis a todos os responsáveis:

<i>Data</i>	<i>Causa Interruptiva</i>	<i>Fluência do prazo (anos)</i>
24/9/2019	Marco inicial da contagem	0
8/10/2019	Despacho de autoridade, autorizando oitivas propostas no Relatório de Fiscalização (peça 82)	0,04
11/2/2021	Instrução da Unidade Técnica com proposta de conversão em tomada de contas especial (peça 116)	1,35
9/3/2021	Despacho de autoridade determinando a realização de diligências (peça 119)	0,07
4/4/2022	Instrução da Unidade Técnica com proposta de diligências (peça 137)	1,07
14/11/2022	Instrução da Unidade Técnica com proposta de audiências dos responsáveis (peça 165)	0,61

65. A partir de 14/11/2022 observam-se causas interruptivas decorrentes das audiências promovidas, tendo efeito individual em relação aos respectivos responsáveis, de conformidade com o §5º do art. 5º da Resolução-TCU 344/2022. Não obstante, mesmo desconsiderando essas interrupções individuais posteriores, observa-se que o prazo prescricional de cinco anos só seria atingido em 14/11/2027 e que a prescrição intercorrente tampouco teria sido observada, pois só seria atingida após 14/11/2025.

66. Conclui-se, portanto, que não há impedimentos para o exercício da pretensão punitiva do Tribunal, podendo-se dar continuidade ao exame das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis.

II- Apresentação das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis

II.1- Razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Walter Gomes de Sousa

67. O Sr. Walter Gomes de Sousa apresentou sua defesa representado pela Coordenação de Análise Jurídica da Procuradoria Federal Especializada junto ao Dnocs, subscrita também pelo procurador-chefe da autarquia (peça 201).

68. A defesa informa, inicialmente, que o responsável exerceu o cargo de diretor-geral do Dnocs de 30/6/2014 a 31/3/2016 e que, trinta dias após sua posse, recebeu para assinatura o processo decorrente do RDC 1/2013, 'cujo projeto executivo foi devidamente aprovado pela autoridade responsável (vide anexo), e o certame, após litígios na justiça federal quanto à habilitação de licitantes, bem como representações do próprio TCU, estava apto à conclusão' (peça 201, p. 2).

69. Afirma também que não haveria como imaginar que a elaboração dos projetos executivos para remoção das interferências, que estavam em curso, 'levaria tanto tempo para sua conclusão' (peça 201, p. 2).

70. Para corroborar essa afirmação, apresenta trecho de manifestação do diretor-geral substituto antecessor, dada no Memorando 10/DG, em 17/1/2014, em que se informa que o diretor de infraestrutura hídrica havia definido com o Engenheiro José Augusto Tostes Guerra o prazo até 15/1/2014 para entrega do anteprojeto de engenharia e demais documentos para a contratação das obras complementares (desvios de estrada, ferrovia etc.), a fim de que fosse lançado até o final daquele mês o edital do RDC Integrado para a contratação dessas obras.

71. Apresenta, também, trecho de manifestação do diretor de infraestrutura hídrica substituto do Dnocs, dada em resposta a pedido de esclarecimentos da Procuradoria Federal Especializada, conforme abaixo reproduzido (peça 201, p. 2, grifos originais):

Antes da celebração do Contrato nº 25/2014, o DNOCS dispunha de anteprojetos para a

remoção das interferências, com a estimativa de custos.

Depois de iniciada a implantação da barragem, em campo, é que poder-se-ia colher elementos topográficos mais precisos e indispensáveis para a elaboração dos projetos executivos para a remoção das interferências.

Resumindo, não seria necessária, nem recomendável, a elaboração de projetos executivos de remoção das interferências antes do início dos serviços de construção da barragem e, em consequência, da emissão de ordem de serviço.

Ademais, dentro do período de três (03) anos, acertada para a construção da barragem no contrato DNOCS 25/2024 [leia-se 25/2014], de 30 de julho de 2014, havia tempo suficiente para projetar e construir as obras destinadas a remover as interferências.

72. A defesa reconhece que a assinatura do contrato antes da conclusão dos projetos executivos e contratação da remoção das interferências não atendeu ao melhor planejamento, embora se esperasse executar tais serviços no prazo da obra. Argumenta, então, que a simples assinatura do contrato ‘não traria danos imediatos, uma vez que não foi autorizado o início da execução’ e que tal ordem de início foi emitida em 22/9/2017, não tendo sido firmada pelo responsável (peça 201, p. 2).

73. Complementa afirmando que, mesmo sem a remoção das interferências, a obra poderia conferir benefícios à população, por meio do acúmulo parcial de água no açude, ‘aguardando-se o término do deslocamento das interferências’ (peça 201, p. 2).

74. Alega, ainda, que, após firmado o ajuste, o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) apresentou resistências à liberação dos recursos, tendo em vista o elevado valor previsto da remoção das interferências em relação à construção da própria barragem, concluindo (peça 201, p. 3, grifos originais):

16. Sendo assim, observa-se que a celebração do Contrato DNOCS n.º 25/2014 não causou, por si somente, danos ao patrimônio público, nem mesmo contribuiu para o atraso na conclusão do empreendimento. Como observado acima, as providências para a execução das obras complementares estavam em curso em procedimentos distintos. Inexiste, portanto, dolo ou culpa grave a ser imputada ao Representado.

75. A defesa, por fim, apresenta um conjunto de considerações doutrinárias e jurisprudenciais que embasam sua tese de não aplicação de sanção ao responsável dada a alegação de inexistência de dolo ou de erro grosseiro, requerendo o acolhimento das justificativas.

II.2- Razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Glauco Rogério de Araújo Mendes

76. O Sr. Glauco Rogério de Araújo Mendes apresentou suas razões de justificativa por meio de seu representante legal (peça 195), fazendo anexar, ainda, cópia do Acórdão 2.449/2017-TCU-Plenário (peça 196).

77. A defesa apresenta considerações preambulares acerca da importância da construção da barragem Fronteiras, que seria uma necessidade inadiável da população da região de Crateús no estado do Ceará.

78. Em seguida, argumenta que não haveria o enchimento da barragem ‘até que fossem liberadas as licitações das obras complementares, que já estavam correndo a passos largos, aguardando apenas a liberação por parte do Governo Federal (...)’ e que, nessa linha, ‘não é de espantar que toda a diretoria votou a favor, sendo signatários do CONTRATO 25/2014’ (peça 195, p. 3, grifos originais).

79. Defende que a responsabilidade pelos atrasos na obra que culminaram com a rescisão unilateral do Contrato 25/2014, ocorrida anos após a saída do responsável do cargo de diretor de infraestrutura hídrica do Dnocs, não lhe poderia ser atribuída, devendo as investigações sobre seus atos se circunscreverem ao seu período de gestão, qual seja, 25/4/2013 a 11/4/2016.

80. Buscando demonstrar que inexistiu qualquer irregularidade na conduta do responsável durante sua gestão, a defesa apresenta resultados de dois processos de controle externo no âmbito desta Corte em que a barragem Fronteiras foi objeto de análise.

81. O primeiro deles se refere ao TC 006.677/2017-7, relativo ao Fiscobras, cujo desfecho

foi a expedição de única determinação dirigida ao Dnocs, no sentido da elaboração de plano de ação conjunto com o então Ministério da Integração Nacional e o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, de modo a contemplar a compatibilização entre os cronogramas de execução das obras civis do barramento (RDC 1/2013 e Contrato 25/2014), das obras complementares de remoção das interferências e das demais ações e serviços referentes ao empreendimento, consoante item 9.1.2 do Acórdão 2.131/2017-TCU-Plenário.

82. Afirma, em seguida, que os achados da fiscalização conduzida no âmbito do TC 006.677/2017-7 foram consolidados no TC 026.173/2016-6, cuja apreciação se deu pelo Acórdão 2.449/2017-TCU-Plenário, que apresentou a relação das obras com Indícios de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação (IGP) anteriores ao ano 2017 e ainda não saneadas, bem como as obras com IGP detectadas em fiscalizações realizadas no ano de 2017.

83. Ressalta, então, que **'o empreendimento barragem Fronteiras não foi incluído em nenhuma das duas listas de obras com indício de irregularidade grave'** (peça 195, p. 5, grifos originais), arrematando: (peça 195, p. 6, grifos originais)

Em 04 de abril de 2022, um ano e nove meses depois da reunião da Diretoria Colegiada, é que foi aprovada uma Proposta de Encaminhamento, no âmbito do Processo TC 010.210/2019-9, e, assim mesmo, sem apontar indícios de irregularidades grave no Contrato 25/2014.

A constatação da ausência de recomendação que impedisse ou impusesse condicionantes para a abertura de processo licitatório para a contratação dos serviços remanescentes do Fronteiras, em que pese ter sido concluída a fiscalização incluída no Fiscobras 2017 e se encontrar em estágio avançado o andamento do processo de auditoria de conformidade (Fiscobras 2019), ambas conduzidas com a seriedade que é atributo ao TCU, demonstra que o signatário agiu com responsabilidade.

84. Com isso, requer o afastamento de sua responsabilidade nos autos.

II.3- Razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Fernando Marcondes de Araújo Leão

85. O Sr. Fernando Marcondes de Araújo Leite apresentou suas razões de justificativa constantes da peça 200.

86. Inicia sua defesa trazendo dados do Contrato 25/2014, firmado em 30/7/2014 com prazo de execução previsto para 36 meses e valor de R\$ 170.994.759,24, cuja ordem de serviço inicial foi emitida em 22/9/2017, conforme Ordem de Serviço 10/DNOCS/DG/DI/2017. Informa, também, que o contrato foi rescindido unilateralmente pelo Dnocs quando a sua execução atingiu 20,6% do valor total, em razão de inadimplemento contratual, tendo a rescisão sido publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 20/4/2020.

87. A proposta de realização de licitação para contratação da execução dos serviços remanescentes do contrato rescindido foi submetida pelo responsável à apreciação do colegiado do Dnocs, em reunião extraordinária ocorrida em 29/6/2020, sendo tal proposição acolhida, o que resultou no despacho por ele proferido, ordenando a realização do certame RDC 7/2020-DA/L do qual resultou a celebração do Contrato Dnocs 25/2021.

88. Discorrendo sobre a dotação de recursos orçamentários, o responsável informa que o processo com a proposta de abertura da licitação, vinda da Diretoria de Recursos Hídricos, foi encaminhada para a Coordenação de Planejamento e Gestão Estratégica (CGPE) com as 'peças técnicas de engenharia pertinentes'. A CGPE, em 19/6/2020, fez juntar ao processo administrativo da licitação (59400.001741/2020-08) uma 'Declaração de Disponibilidade Orçamentária' (peça 200, p. 3).

89. Nessa mesma data, o processo foi recebido na Direção-Geral do Dnocs com o despacho de encaminhamento do diretor de infraestrutura hídrica, com a seguinte 'sugestão': 'para conhecimento, análise e manifestação acerca da aprovação do Projeto Básico da Licitação, e seus respectivos anexos, e autorização para abertura do procedimento licitatório' (peça 200, p. 3-4).

90. Após afirmar que um dirigente jamais terá tempo suficiente para revisar em todos os detalhes uma questão complexa como uma obra de grande porte, a defesa alega que, pelo prazo

previsto de duração do procedimento licitatório (três a quatro meses), estimava-se que o contrato fosse firmado até outubro e, com isso, seriam necessários recursos do orçamento do exercício para fazer frente a, no máximo, duas medições. Assim, ao dividir o valor estimado pelo prazo também estimado de execução dos serviços, afirmou que haveria necessidade de R\$ 10.278.337,82 para fazer frente ao pagamento dessas duas medições naquele exercício.

91. Informa, ainda, que, no final de junho/2020, havia três procedimentos licitatórios tramitando no Dnocs vinculados a ações complementares da barragem Fronteiras, que totalizavam R\$ 12.816.703,80. Esse valor, somado ao da previsão de pagamento das duas medições, representando o montante de R\$ 23.095.041,62, teria 'de caber no saldo existente, no final de junho de 2020 [leia-se 2020], na Ação 18.544.2084.11AA.0023 – Construção da Barragem Fronteiras no Estado do Ceará LOA de 2020' (peça 200, p. 4). O saldo dessa ação orçamentária em junho/2020, segundo o responsável, apontado no Demonstrativo de Execução Orçamentária e Financeira, 'era mais que suficiente para cobrir os gastos de R\$ 23.095.041,62, previstos para o segundo semestre de 2020' (peça 200, p. 5).

92. Afirma, então, quanto ao ponto, que: (peça 200, p. 5)

24. A Declaração de Disponibilidade Orçamentária, ligada aos serviços remanescentes do Contrato 25/2014, e o conhecimento do valor estimado dos objetos das três licitações das ações complementares, garantiram que a execução dos serviços contemplados no processo licitatório, ora em destaque, se amolda, orçamentária e financeiramente, com a LOA 2020 e é compatível com Plano Plurianual e com a LDO.

93. A necessidade imperiosa de retomada das obras, por sua importância social, e a adequação orçamentária, além da 'obrigação do DNOCS de minimizar o efeito danoso do intemperismo à massa de serviços já executados (20,6% do total)', convenceram o responsável de que essa retomada seria 'imperiosa' (peça 200, p. 5-6).

94. No que tange à irregularidade relativa à não conclusão dos projetos executivos das interferências quando da autorização da licitação para a retomada das obras, a defesa informa que havia, à época, no planejamento estratégico do Dnocs, a previsão da implantação do 'Empreendimento Barragem Fronteiras' como um todo, que abrangeria os procedimentos licitatórios (RDCs Eletrônicos):

a) 2/2020-DA/L: elaboração de projeto executivo de uma ponte sobre o Rio Pinheiro, na BR-404, em trecho afetado pela barragem, com prazo previsto de cinco meses de obra;

b) 3/2020-DA/L: elaboração de estudos ambientais, projeto executivo e supervisão de variante da Ferrovia Tronco Norte, em trecho afetado pela barragem, com prazo de obra previsto de dezenove meses; e

c) 4/2020-DA/L: elaboração de projeto executivo e supervisão da adequação das rodovias BR-226 e BR-404, em trechos afetados pela barragem, com prazo previsto de dezenove meses.

95. O responsável informa que, dados os prazos previstos dessas obras complementares e o prazo previsto para a conclusão da barragem, haveria uma folga de, aproximadamente, um ano e dois meses 'em prol da implantação das ações complementares, que poderia servir para minimizar os efeitos de atrasos imprevistos' (peça 200, p. 7).

96. Segundo a defesa: 'O Planejamento Estratégico usa os recursos disponíveis no contexto em que é elaborado. Se os recursos e o contexto mudam os objetivos podem não ser alcançados' (peça 200, p. 7), afirmando que o que está em foco é o pedido de autorização para instaurar a licitação dos serviços remanescentes do Contrato 25/2014, apresentado na reunião extraordinária colegiada de 29/6/2020.

97. O atraso, segundo o responsável, na conclusão da licitação deveu-se a ações judiciais movidas por licitantes, o que fez com que o certame fosse concluído apenas em dezembro de 2021 e não entre outubro e novembro de 2020, como previsto.

98. Em seguida, passa a tratar da disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros relativos ao Contrato 25/2021, afirmando que, até o final de dezembro de 2022, foram pagas doze

medições que totalizaram cerca de R\$ 35 milhões, resultando em saldo aproximado de R\$ 6,9 milhões relativo aos valores disponibilizados para o exercício de 2022, afirmando que ‘não houve uma paralisação sequer, por falta de recursos financeiros ou por outro motivo qualquer’ dos serviços desse contrato.

99. *Com relação à solicitação feita ao MDR, em 13/4/2022, para obtenção de crédito suplementar insuficiente para a execução dos serviços necessários à construção da barragem, o responsável afirma que o valor de R\$ 40 milhões solicitado ‘era perfeitamente compatível com a previsão de faturamento, no valor de R\$ 49.056.572,41, para o período maio/dezembro de 2022, pois o tenso horizonte de oito meses não permite uma exata, uma precisa, determinação do valor da suplementação, ainda mais que os preços são sujeitos a reajustamentos’ (peça 200, p. 9).*

100. *No que toca ao apontamento de omissão relevante em autorizar a aplicação de multa compensatória à contratada, efetuada apenas em 21/12/2021, a defesa aduz que houve prejuízos na tramitação do processo que tratava dessa penalização (59400.008710/2019-36) entre março de 2020 a meados de 2021 em razão da pandemia de Coronavírus e do isolamento social necessário, que ‘enfraqueceu demasiado’ o inter-relacionamento das unidades do Dnocs, em razão do regime de trabalho remoto e, posteriormente, do regime semipresencial.*

101. *Com isso, informa que a primeira vez que o processo tramitou no gabinete da Direção-Geral, na gestão do responsável, se deu em agosto de 2021 e que no sexto dia daquele mês a Direção-Geral solicitou orientações da Procuradoria Jurídica para obter a indicação de parâmetros para estabelecer o percentual da multa, considerando a previsão contratual de valor máximo correspondente a 20%. Após receber tais orientações, em 31/8/2021 ‘recomendou que o setor ‘competente realizasse as providências necessárias com o fito de estabelecer a penalidade e submeter a proposta ao de acordo do senhor Diretor-Geral’’, sendo autorizada a aplicação da penalidade em 21/12/2021 (peça 200, p. 10).*

102. *Segundo o responsável, o processo retornou à Direção-Geral apenas em 11/11/2022 com a proposição de instauração de tomada de contas especial pela Diretoria de Administração, tendo autorizado as diligências necessárias para essa instauração em 16/11/2022.*

103. *Requer, por fim, a exclusão de seu nome da Matriz de Responsabilização do Anexo I do Relatório de Auditoria de 7/11/2022.*

II.4- Razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Felipe Holanda Belchior

104. *O Sr. Felipe Holanda Belchior, por intermédio de seu representante legal, apresentou as razões de justificativa que constam da peça 204.*

105. *A defesa, preliminarmente, justifica a apresentação das razões de justificativa extemporâneas em razão de o expediente encaminhado por esta Corte haver retornado com Aviso de Recebimento (AR) ‘assinado por um terceiro estranho ao ora peticionante’, o que o levou a tomar ciência quando já esgotado o prazo.*

106. *Ressalta, quanto ao mérito, que o responsável foi diretor de desenvolvimento tecnológico e produção do Dnocs entre 15/9/2017 e 29/4/2021, ‘ao passo que o Contrato 25/2021 foi celebrado em 20/12/2021 e a emissão da primeira Ordem de Serviço 19/2021/DI, se deu em 22/12/2021, portanto no período em que o Sr. Felipe Holanda Belchior já não ocupava mais o cargo na Diretoria junto ao Dnocs’ (peça 200, p. 5), razão pela qual seria ilegítima a imputação de sua responsabilidade nessa contratação e autorização de início de serviços, visto que esses atos imputados como irregulares foram praticados cerca de oito meses após a exoneração do responsável do referido cargo de diretor.*

107. *Afirma, então (peça 204, p. 11):*

Dessa maneira, em que pese o Sr. Felipe Holanda Belchior tenha participado da reunião extraordinária (RE) da Diretoria Colegiada 10/2020/DC, ocorrida em 29/06/2020, tentar impingir neste a responsabilidade por uma contratação que ocorreu fora do período em que ele estava no cargo de Diretor de Desenvolvimento Tecnológico e Produção do Dnocs afronta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, vez que, não restam evidenciados nos

autos do presente processo o dolo ou a culpa do ora Peticionante, que já não tinha mais nenhum poder de interferência sobre quaisquer atos praticados pelo Dnocs.

108. Alega, em conclusão, não ter havido, de parte do responsável, ‘nenhum ímpeto em lesar o erário, nem muito menos erro grosseiro apto a dar ensejo à responsabilização deste no caso em relevo, especialmente com relação à celebração do Contrato 25/2021, em 20/12/2021 e à emissão da Ordem de Serviço 19/2021/DI, em 22/12/2021’ (peça 204, p. 11), passando a apresentar considerações acerca da responsabilidade subjetiva de agentes públicos e entendimentos jurisprudenciais a respeito para requerer, ao final, o acolhimento das justificativas apresentadas.

II.5- Razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Joaquim Izídio Neto

109. Em suas razões de justificativa trazidas à peça 194, o responsável aponta, inicialmente, que competia à Diretoria Colegiada (DC) aprovar a instauração de procedimento licitatório para celebração de quaisquer contratos, cujos valores equivalham ao limite para concorrência pública, como estabelecido no art. 23, inciso I, alínea ‘c’, da Lei 8.666/1993.

110. Em seguida, traz considerações sobre fiscalização realizada pelo TCU acerca do fluxo de estruturação de grandes projetos de infraestrutura hídrica, tratado no TC 029.486/2020-3, afirmando a evolução da Diretoria de Administração (DA) e da Diretoria de Infraestrutura Hídrica (DI) nos últimos 2-3 anos, ‘mesmo à mercê de suas dificuldades em recursos humanos e financeiros’, com ‘melhorias na modernização dos controles, na gestão dos processos, na estruturação de governança e nos planejamentos integrados de modo a reduzir as chances de erro e os prejuízos ao erário’ (peça 194, p. 3).

111. O responsável rememora a contratação da obra de construção da barragem Fronteiras, ocorrida em 30/7/2014, conforme Contrato Dnocs 25/2014, resultado do RDC 1/2013, com prazos de vigência e de execução, respectivamente, de quarenta e de 36 meses, e com Ordem de Serviço 10/Dnocs/DG/DI/2017 emitida em 22/9/2017. A supervisão e o controle tecnológico dos serviços foram objeto do Contrato Dnocs 31/2014. O contrato de execução da obra foi rescindido em 15/4/2020, de forma unilateral pela autarquia, dada a condução da contratada, considerada insatisfatória pela fiscalização do Dnocs, tendo sido executado o percentual de 20,6% dos serviços contratados.

112. Informa que, em 29/6/2020, a Diretoria Colegiada, atendendo proposta apresentada, decidiu, por unanimidade, ‘avalizar a solicitação da Direção-Geral do Órgão, no qual foi o relator do Processo, aprovar para que o DG desse início ao processo licitatório, na modalidade RDC, visando a contratação de empresa para dar continuidade à construção da Barragem Fronteiras, mediante a execução dos serviços remanescentes do Contrato 25/2014’ (peça 194, p. 4).

113. Nessa reunião estariam presentes assessores diretos da DG, chefe de gabinete, coordenador de planejamento financeiro, representante da auditoria interna, além da procuradoria federal, assim, ‘se houvesse qualquer senão como irregularidade naquela demanda, os participantes teriam a obrigação de externar seus pontos de vista’, mesmo que sem direito a voto (peça 194, p. 4), tendo o responsável participado na condição de diretor administrativo, cargo para o qual foi empossado em 20/12/2019 e do qual foi exonerado em 26/2/2021, para ser empossado, em 1/3/2021, como diretor de infraestrutura hídrica.

114. Lembra que ‘todos os procedimentos para contratação dos projetos das obras complementares rodovias, ponte e ferrovia já estavam em curso desde **dezembro de 2019**, ou seja, projetos aprovados, recursos alocados e aprovação da questão jurídica pela PF/DNOCS’ (peça 194, p. 5, grifos originais). Segundo o responsável, sempre existiu a preocupação com a integração de todas as essas obras do ‘complexo de Fronteiras’, conforme atas e relatórios da empresa TPF Engenharia Ltda., supervisora da obra desde 2014.

115. Afirma que a Diretoria de Administração (DA) tinha conhecimento do andamento das licitações desses projetos das obras complementares, além de haver uma integração entre a DA e a DI no planejamento e licitações de todas as obras. Seu voto na reunião da DC se deu com ‘conhecimento de causa’, sabedor: da importância do empreendimento; de que se tratava de uma contratação de

remanescente de obra; do valor provável a ser pago ainda em 2020 com recursos da Lei Orçamentária Anual (LOA); da compatibilidade da contratação com a LOA, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com o Plano Plurianual (PPA); dos eventuais apontamentos dos órgãos de auditoria e controle; e das providências adotadas relacionadas com a implantação das obras complementares, buscando ‘mostrar que se cercou do máximo de informações possíveis sobre a barragem Fronteiras, para não embasar seu voto em informações/esclarecimentos prestados por outros setores’ (peça 194, p. 10-12).

116. Defende que ‘não podem ser atrelados quaisquer indícios de irregularidade, vinculados à dotação orçamentária para a barragem Fronteiras, ao voto favorável ao pedido de autorização para a instauração do processo licitatório’, em razão da previsão orçamentária suficiente na rubrica 18.544.2221.11AA.0023 (Construção da Barragem Fronteiras no Estado do Ceará) da LOA 2020 (peça 194, p. 13).

117. Informa, ainda, quanto ao Contrato Dnocs 25/2021, cujos serviços foram autorizados pela Ordem de Serviço 19/2021/DI, de 22/12/2021, que ‘até esta data, a obra não foi paralisada uma única vez sequer, por falta ou insuficiência de recursos financeiros ou outro motivo qualquer’, não sendo cabível a acusação de que a abertura do procedimento licitatório se deu sem uma correta e adequada alocação dos recursos públicos (peça 194, p. 15).

118. O responsável faz referência, ainda, aos TCs 026.173/2016-6 (consolidação Fiscobras 2017) e 006.677/2017-7 (específico da barragem Fronteiras), informando que, no TC 006.677/2017-7, foi expedida uma única determinação ao Dnocs, constante do item 9.1.2 do Acórdão 2.131/2017-TCU-Plenário, no sentido da elaboração de plano de ação conjunto com os extintos Ministérios da Integração Nacional e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que contemplasse a compatibilização entre os cronogramas de execução das obras civis do barramento, das obras complementares e das demais ações e serviços referentes ao empreendimento, incluindo as questões alusivas aos respectivos aportes de recursos orçamentários necessários à sua viabilização.

119. Com relação ao TC 026.173/2016-6, informa que a barragem Fronteiras não constou no rol das obras com IGP detectado em fiscalizações anteriores a 2017 e ainda não saneada ou da relação de obras com IGP detectadas em fiscalizações de 2017. Apenas em 4/4/2022, ‘é que foi aprovada uma Proposta de Encaminhamento, no âmbito do Processo TC 010.210/2019-9, e, mesmo assim, sem apontar indícios de irregularidade grave no Contrato 25/2021’ (peça 194, p. 16).

120. Apesar de reconhecer que a ausência de apontamento do Tribunal sobre ‘indícios de irregularidades graves’ no processo de contratação não pode ser considerada como um ‘sinal verde’ para a abertura da licitação nem ‘salvo-conduto para os servidores participantes da votação da reunião da Diretoria Colegiada’, tal fato pesou muito na opção pelo voto favorável (peça 194, p. 16).

121. Para demonstrar a convicção de seu voto na reunião colegiada já referida, o responsável aponta que os processos 59400.008283/2019-96 e 59400.008806/2019-02, relativos, respectivamente, aos serviços complementares de projeto adequação das rodovias BR-226 e BR-404, e de implantação de variante ferroviária da ferrovia Tronco Norte, nos trechos afetados pela barragem Fronteiras, também previam a contratação das supervisões das execuções dessas obras, com prazos ali fixados.

122. O responsável, considerando que os prazos de supervisão ‘são iguais aos prazos de implantação das correspondentes ações complementares’, afirma que ‘as construções da adequação das Rodovias BR-226 e BR-404 e da variante da Ferrovia Tronco Norte, cujas supervisões seriam executadas em 19 meses, seriam finalizadas bem antes da data prevista para a conclusão dos serviços remanescentes do Contrato 25/2014, com prazo de execução em 30 meses’ (peça 194, p. 17-18).

123. Segundo o responsável, esses dois processos juntamente com o 59400.008809/2019-38 (projeto executivo de ponte sobre o Rio Pinheiro na BR-404), demonstrariam a existência de um ‘planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos’ (peça 194, p. 17).

124. Conforme apontou, os projetos dos processos 59400.008283/2019-96 e

59400.008809/2019-38 já teriam sido finalizados e encaminhados para o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) para aprovação. Já o projeto relativo ao processo 59400.008806/2019-02 teria prazo previsto de entrega para janeiro de 2023.

125. O Sr. Joaquim Izídio Neto traz ainda considerações adicionais acerca de atividades desenvolvidas já na Diretoria de Infraestrutura Hidrica (DI), relativas a desapropriações e licenciamento ambiental, informando que os projetos das agrovilas já foram concluídos, devendo ser 'atualizados para encaminhamentos visando aos processos licitatórios' e que o Dnocs necessitava de aprovações dos órgãos de controles ambientais do estado (peça 194, p. 20).

126. Em sua conclusão, o responsável faz menção ao artigo 5º da Lei 14.133/2021 que, segundo afirma, inovou ao incluir o planejamento como um dos princípios da licitação, o que não ocorria com a Lei 8.666/1993, afirmando que, ao tempo de seu voto na Diretoria Colegiada, a nova Lei ainda não estava em vigor: (peça 194, p. 23)

5.12 Apesar de na época da aprovação pela DC, 29 de junho de 2020, a nova Lei ainda não estava em vigor na Autarquia. Outra observação merece ser colocada, a nova Lei nº 14.133 é de 01 abril de 2021 e a aprovação da DC foi em 29 de junho de 2000, porquanto não existia. Mesmo assim, a DA atentou para o empreendimento como um todo e sobretudo se existia a Declaração de Disponibilidade Financeira, termo de referência, aprovação da PF/DNOCS, e todos os itens importantes para o lançamento de licitação do reinício de obra desse porte, com as inferências expostas.

127. Por fim, informa que, após a emissão da Ordem de Serviço, não houve paralisações das obras da barragem nem das obras complementares, requerendo, ao final, que sua conduta seja considerada regular, para excluir sua responsabilidade.

III- Análise das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis

128. Apresentadas as razões de justificativa trazidas pelos responsáveis, cumpre, antes de partir-se para a análise de suas defesas individuais, apresentar considerações gerais comuns a todos os responsáveis, de modo a propiciar uma melhor compreensão do contexto em que os atos supostamente irregulares teriam sido praticados.

III.1- Análise do contexto comum às irregularidades a serem analisadas

129. A primeira licitação para a construção da barragem Fronteiras se deu por meio da Concorrência 2/2010-DA/L com etapa de pré-qualificação prevista no art. 114 da Lei 8.666/1993, tendo sido objeto de fiscalização pelo Tribunal, no âmbito do Fiscobras 2010 (TC 030.174/2010-4).

130. O Edital de Pré-Qualificação 2/2010-DA/L apresentava o seguinte objeto (peça 22, p. 2, do TC 030.174/2010-4, grifos originais):

1.1. A presente Pré-Qualificação tem por objeto a seleção de empresas para a 'execução das obras e serviços de construção da 'Barragem Fronteiras', situada no Rio Poty, tipo maciço misto de terra e de gravidade de concreto – Concreto Compactado a Rolo (CCR) -, incluindo fornecimento, instalação e montagem dos equipamentos hidromecânicos, implantação de sistema de transposição de peixe, tipo 'escada de peixe', remanejamento de linha ferroviária, remanejamento de rodovia federal, construção de ponte em concreto e implantação de linha de alimentação elétrica com tensão de 13,8 Kv, localizada no município de Crateús, no Estado do Ceará, de acordo com as Especificações Técnicas, cujos documentos integram o presente Edital, independentemente de transcrição, cujo valor total máximo importa em **R\$ 258.279.390,27 (duzentos e cinquenta e oito milhões, duzentos e setenta e nove mil, trezentos e noventa reais e vinte e sete centavos) – data base, de abril de 2009.**

131. Observe-se que no escopo da contratação era prevista, entre outras ações, a remoção de interferências com linha férrea e com rodovia federal, indicando que a solução era completa para o empreendimento. Conforme resumo do orçamento presente na peça 27, p. 8, do TC 030.174/2010-4, do valor total previsto, R\$ 57.566.964,70 (22,29%) corresponderiam ao remanejamento da ferrovia, enquanto o remanejamento das rodovias federais foi orçado em R\$ 13.496.918,45 (5,22%).

132. No Relatório de Fiscalização, foi identificado o achado '3.1 – Ausência de parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente recomendável' (peça 32, p. 8-14, do TC

030.174/2010-4), assim constando da conclusão da equipe de fiscalização:

A deflagração da Concorrência nº 2/2010-DA/L, cujo objeto contempla a execução de obras e serviços de natureza distinta, barragem e ferrovia, constitui potencial restrição ao caráter competitivo da licitação, em desacordo com os artigos 3º, § 1º, inciso I, 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8666, de 1993, e reiterada jurisprudência do TCU. Dessa forma, deve-se chamar em audiência o responsável pela deflagração do procedimento de pré-qualificação da Concorrência nº 2/2010-DA/L e o responsável pela expedição do Edital de pré-qualificação da Concorrência nº 2/2010-DA/L, a fim de que apresentem razões de justificativa.

133. Vê-se, portanto, que o achado foi essencialmente relativo à licitação, em lote único, das obras de construção da barragem e das obras de remanejamento de ferrovia, entendendo a equipe de fiscalização que deveria ter havido o parcelamento do objeto, de modo a se ampliar a competitividade e a se obter a melhor proposta para a Administração.

134. Em resposta à oitiva determinada pelo Relator, o Dnocs informou a anulação do certame e abertura de novo processo licitatório, conforme peça 40, p. 2, do TC 030.174/2010-4.

135. Em que pese a anulação, o Tribunal, ao apreciar a matéria, prolatou o Acórdão 2.282/2011-TCU-Plenário (relator Mins. André de Carvalho), determinando ao Dnocs, em seu item 9.1.2.1:

9.1.2 adote providências que resultem em correção das seguintes irregularidades, apuradas nesta fiscalização:

9.1.2.1 ausência de parcelamento do objeto, sem que tenha sido devidamente demonstrada a sua inviabilidade técnica e econômica, em afronta ao art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666, de 1993, e à jurisprudência desta Corte de Contas;

136. Esse acórdão determinou ainda, em seu item 9.1.3, que o Dnocs ‘encaminhe a este Tribunal o edital de licitação, e respectivos anexos, do certame que vier a suceder o edital de pré-qualificação nº 2/2010-DA/L, no prazo máximo de cinco dias de sua publicação, para fins de exame, nos termos do art. 113 da Lei nº 8.666, de 1993’.

137. Esse novo edital (Concorrência Pública 4-2012-DA/L) foi objeto de fiscalização realizada pelo Tribunal em 2013 (Fiscobras), nos autos do TC 000.940/2013-5. Conforme o Relatório de Fiscalização produzido pela equipe de auditoria em 26/6/2013 (peça 11, p. 2, do referido processo):

Em 11/1/2013, o DNOCS suspendeu o Edital 4/2012-DA/L e não apresentou até o momento previsão para o lançamento de novo edital para as obras de implantação da Barragem Fronteiras. Desta forma a análise do Edital foi realizada de forma simplificada por meio da verificação do edital e dos documentos enviados.

138. O referido edital teve como objeto ‘Execução de obras e serviços de implantação da Barragem Fronteiras, no município de Crateús, no estado do Ceará’ (peça 7, p. 3, do TC 000.940/2013-5). No resumo do orçamento (peça 7, p. 111, TC referido), não consta a remoção da interferência com linha férrea, existindo apenas o item ‘Obras de remanejamento da infraestrutura da bacia’, no total de R\$ 3.597.631,17, que representava cerca de 2,2% do total previsto (R\$ 163.084.631,66), relativa apenas a remanejamento de rede de energia elétrica (peça 7, p. 110, TC 000.940/2013-5).

139. Não há, no aludido Relatório de Fiscalização, qualquer menção às obras complementares relativas às interferências com rodovias federais e com linha ferroviária, aqui simplesmente retirada do escopo da licitação.

140. O Tribunal apreciou a matéria em 17/7/2013, proferindo o Acórdão 1.851/2013-TCU-Plenário (relator Mins. André de Carvalho), com as seguintes deliberações, já considerando a informação de revogação do certame, ocorrida em 13/5/2013:

9.1. recomendar ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas que, no próximo instrumento convocatório a ser lançado para a seleção de empresas para a execução das obras de construção da barragem Fronteiras sobre o rio Poty, no município de Crateús/CE, atente para as

irregularidades que constaram do Edital nº 4/2012-DA/L, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição de 1988 e aos arts. 3º, caput e § 1º, 30, § 1º e inciso I, e 40, inciso XI, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conforme apontado pela SecobHidro na instrução à Peça nº 11, abstendo-se de incorrer nas seguintes falhas:

9.1.1. restrição à competitividade na licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento;

9.1.2. adoção de exigências para comprovação de serviços material e/ou tecnicamente irrelevantes;

9.1.3. exigência de atestado para serviços irrelevantes tecnicamente e/ou não enquadrados no núcleo central do objeto;

9.1.4. utilização de diferentes índices de reajustamento sem especificar a forma de aplicação; e

9.1.5. contradição quanto à comprovação de vínculo profissional.

9.2. determinar que a SecobHidro promova o acompanhamento do futuro instrumento convocatório a ser lançado pelo Dnocs para a seleção de empresas para a execução das obras de construção da barragem Fronteiras sobre o rio Poty e verifique a observância da recomendação constante do item 9.1 do presente acórdão;

9.3. informar aos gestores do Dnocs que o descumprimento de diligência promovida pelo Tribunal pode ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, incisos IV e VI, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, mormente no caso de possível omissão do Dnocs em fornecer os documentos solicitados pela SecobHidro, que se mostrarem essenciais à verificação do procedimento licitatório, tais como o projeto executivo completo e as condicionantes das licenças ambientais;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, bem como da Instrução constante da Peça nº 11 ao Ministério da Integração Nacional e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas;

9.5. arquivar os presentes autos.

141. Com a revogação da Concorrência Pública 4-2012-DA/L, o Dnocs decidiu pela abertura de nova licitação, desta feita, com base no Regime Diferenciado de Contratação, sendo, enfim, lançado o RDC Presencial 1/2013, cujo edital foi publicado em 21/8/2013, sem prever, a exemplo da licitação anterior, as obras para remoção das interferências.

142. Essa licitação resultou no Contrato Dnocs 25/2014, celebrado em 30/7/2014, porém com autorização para início dos serviços dada apenas em 22/9/2017.

143. Observe-se que, quando da elaboração do Relatório de Fiscalização do TC 006.677/2017-7, ocorrida em 28/8/2017, ainda não havia sido emitida a Ordem de Serviço (OS) 10/DNOCS/DG/DI/2017, constando apenas o contrato assinado, até então. Por esse motivo, a equipe entendeu que seria suficiente que fosse determinado ao Dnocs que (peça 209, p. 41-42, TC 006.677/2017-7):

a.2) antes da realização das licitações complementares e do início das obras, elabore e encaminhe ao TCU um plano de ação conjunto com o Ministério da Integração Nacional e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que contemple a compatibilização entre os cronogramas de execução das obras civis do barramento (objeto do RDC 1/2013 e do Contrato 25/2014), das obras complementares (realocação de trechos das rodovias BR's 226 e 404 e da ferrovia Tronco-Norte Teresina-Fortaleza) e das demais ações e serviços referentes ao empreendimento barragem Fronteiras, incluindo as questões alusivas aos respectivos aportes de recursos orçamentários necessários à sua viabilização, com vistas a dar pleno cumprimento ao disposto no artigo 2º, incisos IV e V, e parágrafo único da Lei 12.462/2011(...)

144. Os dispositivos citados da Lei 12.462/2011 dizem respeito aos conceitos, na aplicação do RDC, de projeto básico e de projeto executivo, indicando que a licitação apenas do maciço sem a previsão das obras e ações complementares corresponderia a uma licitação com projeto básico ou executivo deficiente. Além disso, entre as irregularidades identificadas que levaram à

proposição acima, a equipe fez constar expressamente (peça 209, p. 42, TC 006.677/2017-7):

a.2.1) não realização das licitações para a execução das obras de desvio de trajeto da ferrovia tronco-norte e da elevação do greide das rodovias BR-226 e BR 404 a serem inundadas pelo reservatório, nos valores previstos de R\$ 175.000.000,00 e R\$ 32.000.000,00, respectivamente, representando mais de 120% do valor inicial contratado, bem como dos serviços de elaboração do projeto básico ambiental e do projeto de reassentamento das populações, nos valores previstos de R\$ 4.752.000,00 e R\$ 72.448.000,00, conforme planilha de custos do empreendimento, todos com implicações no desenvolvimento das obras do barramento sobre o rio Poti e sem previsão de recursos orçamentários para as suas implantações (item III.2. do relatório);

145. Em resumo, a equipe entendeu que os projetos básico e executivo da barragem Fronteiras estariam incompletos, ante a previsão da execução, tão-somente, das obras relativas ao maciço, entendendo que as obras só deveriam ser iniciadas quando já previsto e compatibilizado o cronograma de execução das obras complementares.

146. O Acórdão 2.131/2017-TCU-Plenário (relator Min. Aroldo Cedraz) foi prolatado na Sessão de 27/9/2017, ainda sem o conhecimento da Ordem de Serviço 10/DNOCS/DG/DI/2017, emitida alguns dias antes, em 22/9/2017.

147. Pode-se aqui inferir que, acaso ciente do início das obras, o comando expedido pelo TCU naquele momento seria distinto ou, no mínimo, aperfeiçoado, em razão dessa nova situação.

148. No Relatório de Fiscalização produzido nestes autos, datado de 24/9/2019, consta que a execução financeira acumulada do Contrato Dnocs 25/2014, até maio/2019, era de apenas 13,73%, ali constando ainda que (peça 79, p. 6, grifos não originais):

11. Ainda não há contrato para as obras complementares de realocação de ferrovia e rodovias, a serem submersas após a execução do barramento e o enchimento do reservatório (Evidência 54, p. 7-8). A elaboração do projeto executivo das obras do reassentamento (arquitetônico, estrutural, infraestrutura urbana, etc.) está em andamento, com previsão de conclusão até o final outubro/19. Tão logo o projeto seja concluído o DNOCS deverá lançar a licitação para contratação das obras de implantação dos núcleos urbanos e das agrovilas, com prazo de conclusão em dezembro/2020 (Evidência 54, p. 6-7). As desapropriações não foram concluídas, já tendo sido pago o montante de R\$ 17.079.979,31 que corresponde a 31,10% do total a ser executado (Evidência 54, p.6).

149. Esse contrato veio a ser rescindido unilateralmente pelo Dnocs em 15/4/2020, em razão de abandono de obra pelo contratado.

150. Em nova instrução do feito nos presente autos, datada de 11/2/2021, quando, novamente, não havia obras em curso e se pretendia relicitatar o empreendimento, entendeu-se suficiente apenas uma medida de ciência ao Dnocs (peça 116, p. 13):

dar ciência ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, que o reinício das obras do empreendimento sem que tenham sido sanadas as interferências (obras de desvio de trajeto da ferrovia tronco-norte e de elevação do greide das rodovias BR-226 e BR- 404) constitui afronta ao princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e ao princípio do planejamento gravado no art. 6º, I, Decreto-Lei 200/1967; e que o descompasso entre os contratos de supervisão e de execução das obras constituem afronta à jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 508/2018-TCU-Plenário

151. Era, portanto, de se esperar que o Dnocs incorporasse na nova licitação o saneamento das interferências acima mostradas, seja como itens de parcelamento do objeto a ser relicitado, seja como licitações autônomas com curso controlado para compatibilização dos cronogramas de todas as partes do empreendimento, além da previsão da adequada dotação orçamentária.

152. No entanto, como se viu, mais uma vez, o Dnocs autorizou e promoveu nova licitação (RDC Eletrônico 7/2020), firmando o Contrato Dnocs 25/2021, à revelia das orientações desta Corte, sem que houvesse sequer a conclusão e aprovação dos projetos executivos elaborado das remoções das interferências. A instrução de peça 137, elaborada em 4/4/2022, assim aponta sobre isso:

60. Contudo, a despeito das reiteradas oportunidades em que o Dnocs tomou conhecimento sobre a necessidade de planejamento conjunto entre as obras de construção da Barragem Fronteiras e as obras de remoção das interferências, verificou-se que foi publicado o Edital RDC Eletrônico 7/2020, em 10/9/2020, com o objetivo de realizar a contratação das obras remanescentes para a construção da Barragem Fronteiras, já tendo sido celebrado o respectivo Contrato 25/2021, em 20/12/2021, e emitida a Ordem de Serviço 19/2021/DI, em 22/12/2021, sem nenhuma evidência de programação para a execução da remoção das interferências ou mesmo a garantia de recursos para a execução dessas obras.

153. Observe-se que nenhum responsável informou, em suas razões de justificativa apresentadas, acerca da efetiva licitação e contratação dessas obras complementares relativas às remoções das interferências ferroviárias e rodoviárias, o que é indicativo de que a situação permanece inalterada.

154. Em pesquisa realizada no portal do Dnocs na internet, no entanto, foram identificados os seguintes contratos, relativos aos projetos executivos para remoção das interferências:

Tabela 1 – Licitações e contratos p/ projetos de remoção de interferências

Contrato/RDC	Data Contrato	Objeto	Valor (R\$)	Processo
20/2020 / RDC 2/2020 (peças 213-214)	18/12/2020	Elaboração dos projetos básico e executivo para a construção de ponte sobre o Rio Pinheiros, na BR-404, Crateús-CE	470.000,00	59400.008809/2019-38
24/2020 / RDC 3/2020 (peças 215-216)	31/12/2020	Elaboração de estudos ambientais, projeto executivo e de supervisão das obras de implantação de variante ferroviária da Ferrovia Tronco Norte, Crateús-CE	4.550.000,00	59400.008806/2019-02
25/2020 / RDC 5/2020 (peças 217-218)	31/12/2020	Elaboração de projeto executivo e de atividades de supervisão das obras de serviço e adequação (elevação de greide) das rodovias BR-226 e BR-404, em decorrência da implantação da Barragem Fronteiras	3.089.000,00	59400.008283/2019-96

Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa no portal <https://www.gov.br/dnocs/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos>

155. O prazo de execução do Contrato 20/2020 foi fixado em cinco meses, a partir da emissão da ordem de serviço, enquanto nos Contratos 24 e 25/2020 o prazo foi fixado em dezenove meses, também contado a partir da ordem de início dos serviços.

156. Com relação à simultaneidade do edital das obras remanescentes da barragem (RDC 7/2020) em relação aos editais das ações complementares, em especial as de remoção das interferências RDCs 2, 3 e 5/2020), elaborou-se a tabela abaixo que permite uma comparação de suas datas de abertura:

Tabela 2 – Sincronismo das licitações do empreendimento Fronteiras

Edital (RDC)	Objeto	Data de abertura	Data de homologação
7/2020	Construção da barragem Fronteiras (remanescente de obra)	27/10/2020	23/11/2020
2/2020	Elaboração dos projetos básico e	30/7/2020	4/11/2020

	<i>executivo para a construção de ponte sobre o Rio Pinheiros, na BR-404</i>		
3/2020	<i>Elaboração de estudos ambientais, projeto executivo e de supervisão das obras de implantação de variante ferroviária da Ferrovia Tronco Norte</i>	22/10/2020	29/12/2020
5/2020	<i>Elaboração de projeto executivo e de atividades de supervisão das obras de serviço e adequação (elevação de greide) das rodovias BR-226 e BR-404, em decorrência da implantação da Barragem Fronteiras</i>	27/8/2020	24/11/2020

Fonte: Elaboração própria.

157. Com relação à simultaneidade da celebração do contrato das obras remanescentes da barragem (Contrato Dnocs 25/2021) em relação aos contratos dos projetos executivos das obras complementares para remoção das interferências (Contratos Dnocs 20, 24 e 25/2020), elaborou-se a tabela abaixo que permite uma comparação de suas datas de assinatura:

Tabela 3 – Sincronismo dos contratos do empreendimento Fronteiras

<i>Contrato</i>	<i>Objeto</i>	<i>Data de celebração</i>
25/2021	<i>Construção da barragem Fronteiras (remanescente de obra)</i>	20/12/2021
20/2020	<i>Elaboração dos projetos básico e executivo para a construção de ponte sobre o Rio Pinheiros, na BR-404</i>	17/12/2020
24/2020	<i>Elaboração de estudos ambientais, projeto executivo e de supervisão das obras de implantação de variante ferroviária da Ferrovia Tronco Norte</i>	31/12/2020
25/2020	<i>Elaboração de projeto executivo e de atividades de supervisão das obras de serviço e adequação (elevação de greide) das rodovias BR-226 e BR-404, em decorrência da implantação da Barragem Fronteiras</i>	31/12/2020

Fonte: Elaboração própria.

158. Registrem-se, por fim, a identificação do Pregão 15/2021 (Processo 59400.000623/2021-55) e do Pregão 34/2023 (Processo 59400.001418/2021-4), também relativos a ações complementares do empreendimento.

159. O objeto do Pregão 15/2021 é assim justificado conforme Termo de Referência (peça 219, p. 1):

Para a presente licitação propõe-se atender a prestação dos ‘serviços técnicos de cadastro fundiário remanescente’, onde o cadastro existente foi realizado em 2010 e entregue ao DNOCS onde seguiu-se as Normas e Instruções de Serviços vigentes. Com isso, é necessário atualizar bem como elaborar novos cadastros fundiários em áreas não estudadas (loais onde serão construídas novas agrovilas e distritos, rodovias federais adequadas e desvio da ferrovia). Ou seja, o presente objeto irá abranger os serviços remanescentes de todo o empreendimento, com a inclusão de apoio à Comissão de Desapropriação, até a sua efetiva concretização. (destaques originais)

160. Em que pese haver referência no objeto acima a desvios de ferrovia e rodovia, trata-se, na realidade, da elaboração de laudos cadastrais atualizados das áreas necessárias para a implantação do empreendimento Fronteiras, além de apoio técnico e administrativo às ações de desapropriação, conforme disposto na descrição dos requisitos da contratação, constantes do

documento *Estudo Técnico Preliminar da Contratação* (peça 220, p. 3).

161. O objeto do Pregão 34/2023, por sua vez, foi assim descrito (peça 221, destaques originais):

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SUPERVISÃO, AJUSTES DE PROJETO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE TECNOLÓGICO DAS OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DAS INFRAESTRUTURAS DE REASSENTAMENTO DA POPULAÇÃO DAS ÁREAS AFETADAS PELA CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM FRONTEIRAS, NO MUNICÍPIO DE CRATEÚS, ESTADO DO CEARÁ.

162. Consoante Termo de Referência da licitação, o objeto da contratação consiste na construção das seguintes estruturas: Núcleo Urbano Assis, Núcleo Urbano Poti e Cabaças, Núcleo Urbano Curral Velho, Agrovila Margem Direita e Agrovila Margem Esquerda (peça 222, p. 2-3).

163. Conforme narrado no início desta instrução, informações obtidas em 2022 junto ao Dnocs davam conta de que 'o processo de remoção das interferências ainda se encontrava em fase de obtenção das aprovações dos órgãos ambientais e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit)', sendo informado, ainda, que, não haveria, até aquele momento, qualquer instrumento que prevísse o repasse de recursos pelo governo federal para a remoção dessas interferências.

164. Essa informação guarda sintonia com afirmação trazida na defesa do responsável Joaquim Izídio Neto, no sentido de que os projetos dos processos 59400.008283/2019-96 (elevação do greide das rodovias BRs 226 e 404) e 59400.008809/2019-38 (ponte sobre o Rio Pinheiros) já teriam sido finalizados e encaminhados para o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) para aprovação. Já o projeto relativo ao processo 59400.008806/2019-02 (variante Ferrovia Tronco Norte) teria prazo previsto de entrega para janeiro de 2023.

165. Observou-se, de maneira geral nas defesas apresentadas, que os responsáveis buscaram mostrar que o prazo de execução das obras de construção da barragem Fronteiras possibilitaria a conclusão em tempo hábil dos projetos executivos, quando, na realidade, o que se espera é a compatibilidade do cronograma de construção do maciço com a efetiva remoção das interferências, de modo a permitir a funcionalidade do empreendimento e o alcance dos objetivos e dos benefícios à sociedade que justificaram a obra.

166. Não foram identificados no portal do Dnocs na internet procedimentos licitatórios instaurados para executar as obras necessárias às remoções das interferências. Tampouco foram trazidas quaisquer informações pelos responsáveis nesse sentido. Com isso, as informações presentes nos autos permitem inferir que, até o momento, existem somente os projetos executivos dessas intervenções, possivelmente ainda pendentes de aprovação pelos órgãos competentes (Dnit e ANTT, por exemplo).

167. Outro ponto que demonstraria a ausência de planejamento adequado na execução do empreendimento diz respeito à previsão de recursos orçamentários insuficientes para as intervenções.

168. Em consulta ao SigaBrasil, observou-se o seguinte quadro orçamentário desde 2019, para o Programa de Trabalho 18.544.2221.11AA.0023 (Construção da Barragem Fronteiras no estado do Ceará):

Tabela 4 – Quadro orçamentário – Barragem Fronteiras (R\$) – Ação Orçamentária 11AA

exercício	autorizado	empenhado	executado	ago	ago + RP Pago	P Inscritos
020	68.457	77.067	7.067	.474	.532.915	2.309.371
021	0.753.931	0.749.561	.749.561	.539	72.618	8.353.923
022	9.770.053	9.769.061	.769.061	494.496	5.288.909	5.972.360

023	5.961.456	5.961.456	35 .961.456	35 .300.248	4.949.946	0.450.715
024	1.431.849 (*)	0.650.000	26 .742.387,20	26 .205.165,92	7.047.633	1.462.226

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIGA Brasil e da LOA 2024 (Lei 14.822/2024) – dados atualizados até 17/5/2024

(*) Dotação inicial da LOA 2024

169. Se considerarmos que só a remoção da interferência da Ferrovia Tronco Norte foi estimada em R\$ 175 milhões, a preços originais, verifica-se que a situação de ausência de previsão de recursos orçamentários para execução das obras de remoção das interferências em razão do enchimento do lago da barragem Fronteiras ainda não foi resolvida.

170. Pode-se, então, afirmar que o RDC Presencial 1/2013 e o Contrato Dnocs 25/2014, dele decorrente, ocorreram sem haver, à época, uma mínima previsão de contratação das obras complementares essenciais, lembrando que os processos administrativos das licitações dos projetos executivos só foram autuados em 2019, cinco anos após a celebração do contrato.

171. Já o Edital RDC Eletrônico 7/2020 e o Contrato Dnocs 25/2021 contaram, ao menos, com as licitações e contratos para elaboração dos projetos executivos para remoção das interferências, em que pese não haver previsão orçamentária para a contratação de sua execução, em especial, no que toca à variante ferroviária.

172. Concluída essa contextualização, passa-se ao exame individual das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis.

III.2- Análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Walter Gomes de Sousa

173. O Sr. Walter Gomes de Sousa teve sua audiência determinada, na condição de diretor-geral do Dnocs e de signatário do Contrato 25/2014, em razão de (peça 165, p. 18-19):

(...) celebrar o referido contrato, em 30/7/2014, sem que ao menos os projetos executivos de remoção das interferências estivessem concluídos e tampouco aprovados pelas demais instâncias afetadas, tais como o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e a concessionária Transnordestina Logística S.A, a fim de mitigar os potenciais atrasos na conclusão do empreendimento como um todo, permanecendo tais fragilidades mesmo após a emissão da referida OS, em afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea 'c', V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, caput, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988.

174. Um primeiro ponto de sua defesa diz respeito ao fato de o ato haver sido praticado em 30/7/2014, no seu primeiro mês à frente da Direção-Geral do Dnocs (DG), já que havia sido empossado em 30/6/2014, tendo-se valido de aprovações e informações anteriores, não lhe sendo possível imaginar que os projetos executivos das obras complementares fossem demorar tanto para sua conclusão.

175. Apresentou, como evidências, a aprovação formal do projeto executivo da barragem Fronteiras, dada em 3/6/2013, pelo Sr. Glauco Rogério de Araújo Mendes, então diretor de infraestrutura hídrica (peça 201, p. 7), além do Memorando 10/DG, de 17/1/2014, dirigido à DI, subscrito pelo então diretor-geral substituto, Sr. Ivan Monte Claudino, que informa a expectativa de lançamento, até o final daquele mês, de licitação, na modalidade RDC Integrado, para a contratação das obras complementares e solicita priorização para entrega dos anteprojetos de engenharia e demais documentos, previstos para 15/1/2014, que seriam necessários para 'atender à Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (SEMACE) para a emissão de licença de instalação da obra' (peça 201, p. 8).

176. Um outro documento trazido pelo responsável em suporte à sua defesa é o Despacho

de 6/1/2023, do Sr. Roberto Sérgio Limeira Paula, na condição de diretor de infraestrutura hídrica substituto, dirigido à Coordenação de Análise Jurídica da Procuradoria Federal Especializada da autarquia (CAJ/PFE/Dnocs), em resposta ao Despacho 0002/2023/CAJ/PFE-DNOCs-SEDE/PGF/AGU no processo 00419.000004/2023-81, acerca da responsabilização do Sr. Walter Gomes de Sousa nos presentes autos (peça 201, p. 9-10), lembrando que o responsável está sendo representado, em sua defesa ora analisada, pela CAJ/PFE/Dnocs.

177. Nesse documento, posterior aos fatos, o diretor substituto da DI defende que, apenas depois de ‘...iniciada a implantação da barragem, em campo, é que poder-se-ia colher elementos topográficos mais precisos e indispensáveis para a elaboração dos projetos executivos para a remoção das interferências’. Com isso, ‘não seria necessária, nem recomendável, a elaboração e execução dos projetos executivos de remoção das interferências antes do início dos serviços de construção da barragem e, em consequência, da ordem de serviço’ (peça 201, p. 9).

178. Tal afirmação não deve prosperar. O diretor substituto passa a ideia de que haveria várias incertezas que apenas seriam elucidadas após o início das obras da construção da barragem Fronteiras e que impactariam os projetos executivos das remoções das interferências. Olvida-se, no entanto, que essa obra da barragem já dispunha de seu projeto executivo, aprovado desde 3/6/2013.

179. Importante, então, trazer o conceito de projeto executivo, definido no art. 6º, inciso X, da Lei 8.666/1993, então vigente:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

X – Projeto Executivo – o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas; (grifou-se)

180. Existindo, pois, o projeto executivo da construção do barramento, não faz sentido se falar em necessidade de aguardar o início de execução dessas obras para só então dar início à elaboração dos projetos executivos de remoção das interferências. Em sentido diametralmente oposto, e em linha com todas as análises técnicas anteriores dos autos, não seria recomendável licitar, contratar e iniciar a execução das obras do barramento sem que existisse, ao menos, os projetos executivos para a remoção de suas interferências, além da previsão de contratação de suas obras, haja vista que o descompasso nesses cronogramas, como se viu ocorrer, impacta a conclusão e o aproveitamento das obras da barragem.

181. Além disso, a defesa aponta que estava sendo prevista a instauração de licitação, ainda em janeiro/2014, sob o regime diferenciado de contratação (RDC) por meio de contratação integrada, modalidade que pode ser feita com base apenas em anteprojeto fornecido, ficando a elaboração dos projetos básico e executivo a cargo do contratado, conforme previsão da Lei 12.462/2011, vigente à época.

182. Ora, quando da celebração do Contrato Dnocs 25/2014, em 30/7/2014, já haveria tempo suficiente para que essa licitação houvesse sido realizada e quiçá seus contratos firmados e iniciados. No entanto, a defesa do responsável nada fala acerca do desdobramento dessa suposta licitação, não sendo tecida qualquer comentário sobre o seu aparente abandono.

183. No Despacho 10/DG (peça 201, p. 9-10), o diretor de infraestrutura hídrica substituto respondeu a questionamento da Procuradoria do Dnocs acerca dos motivos da demora no início da contratação dos projetos executivos dos serviços complementares, afirmando:

Quando foi celebrado o Contrato DNOCS 25/2024 [leia-se 25/2014], já havia sido aprovada a inclusão do Empreendimento Fronteiras no PAC, com a estimativa de R\$ 294.000.000,00 de dotações orçamentárias.

Em virtude do significativo valor estimado para as obras de remoção das interferências, em relação ao preço da barragem Fronteiras, o comitê gestor do PAC ofereceu resistência à liberação de recursos para o empreendimento Fronteiras e, em consequência, não editou o Decreto de Desapropriação.

Depois de muitas gestões do DNOCS, é que, pelo Decreto Presidencial de 07 de julho de 2017, foram declaradas de 'utilidade pública, para fins de desapropriação, em favor do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, as áreas de terra e benfeitorias que menciona, localizadas no Município de Crateús, Estado do Ceará'. (grifos originais)

184. A resposta acima apenas demonstra que o responsável teria ciência, ao tempo da celebração do referido Contrato 25/2014, das dificuldades orçamentárias para a contratação dos projetos executivos e execução das obras complementares, essenciais para o funcionamento do barramento, inexistindo a mínima previsão de sua realização.

185. Ademais, as circunstâncias que levaram as obras do Contrato Dnocs 25/2014 a terem início apenas em 22/9/2017 estão apresentadas na instrução de peça 137, tendo sido, ainda, tema do achado III.2 ('deficiência do planejamento da execução do empreendimento barragem Fronteiras como um todo, ante a não compatibilização das obras alusivas ao barramento com as obras complementares necessárias à sua viabilização') do relatório de fiscalização objeto do TC 006.677/2017-7. A instrução de peça 137, assim resume esse ponto:

20. (...) foi identificado que o Dnocs não adotou medidas no sentido de realizar o adequado planejamento de modo a compatibilizar os cronogramas de execução das obras civis do barramento (objeto do RDC 1/2013 e do Contrato 25/2014) com os das obras complementares (realocação de trechos das rodovias BR's 226 e 404 e da ferrovia Tronco-Norte Teresina-Fortaleza) e das demais ações e serviços referentes ao empreendimento barragem Fronteiras, incluindo as questões alusivas aos respectivos aportes de recursos orçamentários necessários à sua viabilização, ante as seguintes constatações, reproduzidas abaixo, in verbis:

- não realização das licitações para a execução das obras de desvio de trajeto da ferrovia tronco-norte e da elevação do greide das rodovias BR-226 e BR 404 a serem inundadas pelo reservatório, nos valores previstos de R\$ 175.000.000,00 e R\$ 32.000.000,00, respectivamente, representando mais de 120% do valor inicial contratado, bem como dos serviços de elaboração do projeto básico ambiental e do projeto de reassentamento das populações, nos valores previstos de R\$ 4.752.000,00 e R\$ 72.448.000,00, conforme planilha de custos do empreendimento, todos com implicações no desenvolvimento das obras do barramento sobre o rio Poti e sem previsão de recursos orçamentários para as suas implantações;

- informações orçamentárias iniciais imprecisas e deficientes, apresentadas ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para a definição dos recursos necessários à conclusão da barragem Fronteiras, ensejando a inclusão de valores insuficientes junto ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no montante de R\$ 294.400.000,00, impossibilitando a efetiva realização do empreendimento como um todo, no valor de R\$ 503.100.000,00, uma vez que a obra só poderá ser viabilizada após provisionamento de recursos no montante adequado para essa finalidade;

- apresentação de projeto alternativo com a diminuição da cota operacional do sangradouro e a consequente redução drástica da acumulação de água de 488 hm³ para 50 hm³, no intuito de não ser necessária a intervenção nas rodovias e na ferrovia, o que permitiria, caso aprovado, um imediato início das obras do barramento, mas sem o atendimento, nos níveis necessários, do abastecimento de água para atendimento humano na região dos sertões de Crateús.

21. Conforme ainda esclarece aquela equipe de auditoria (peça 209, p. 12-29, do TC 006.677/2017-7):

45. No entanto, as obras contratadas ainda não foram iniciadas em razão da necessidade de compatibilização entre as obras complementares de expressivo valor (realocação de trechos das rodovias BR-226, BR-404 e CE-189, e da ferrovia Teresina-Fortaleza) e a execução da barragem, além do aumento de mais 70% no valor previsto no empreendimento, somados à situação orçamentária e financeira enfrentada pela União que ampliou a restrição de inclusão de empreendimentos no PAC e o início de novas obras, conforme exposto pelo Ministério do Planejamento (peça 194).

(...)

97. As demais obras e serviços complementares (desvio de trajeto da ferrovia tronco-norte e da elevação do greide das rodovias BR-226 e BR 404, a serem inundadas pelo reservatório) que serão executadas separadamente (em obediência ao parcelamento exigido no item 9.1.2.1 do Acórdão 2282/2011-TCU-Plenário - Fiscobras 2010), ainda não foram licitados. No entanto, todas as obras que integram o empreendimento barragem Fronteiras, incluindo o barramento, no valor total de R\$ 503.100.000,00, são interdependentes e necessitam de um planejamento imediato no intuito de evitar que diversos cronogramas de execução e entraves decorrentes da formação do lago impeçam a conclusão e a operação do empreendimento como um todo.

98. Não obstante, no que tange à compatibilização de cronogramas, o Dnocs não vem adotando medidas nesse sentido, o que está retardando o início da construção do barramento já contratado e adiando a solução para o já escasso abastecimento de água na região dos sertões de Crateús no estado do Ceará.

(...)

101. Contudo, o Dnocs não adotou as providências necessárias às adequações das rodovias e ferrovia preexistentes a serem inundadas pelo reservatório.

(...)

109. Dissentimos da afirmação do Dnocs no sentido de que a obra contratada já estaria em condições de ser iniciada, dependendo apenas de aprovação do Ministério da Integração Nacional e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, pois o início das obras, ante a situação existente e as características atuais de projeto (acumulação hídrica de 488 hm³), está impactado e inviabilizado pelas questões técnicas e econômicas acima expostas.

(...)

111. As falhas envolvendo o licenciamento ambiental, as desapropriações e os reassentamentos serão tratados em tópicos específicos do presente relatório.

(...)

117. Em atendimento aos questionamentos formulados pelo Diretor da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração do TCU, por meio de correio eletrônico de 29/6/2017, a Diretoria de Infraestrutura Social e Urbana / Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) apresentou as seguintes informações (peça 194):

(...)

A necessidade de compatibilizar o planejamento de execução da barragem com a realocação das rodovias e da ferrovia e o aumento de 70% no valor previsto para o empreendimento, somados à situação orçamentária e financeira enfrentada pela União, que ampliou a restrição de inclusão de empreendimentos no PAC e o início de novas obras, foram os fatos que inibiram o início das obras da Barragem Fronteiras. (grifos no original)

122. Conclui-se que a deficiência do planejamento da execução do projeto barragem Fronteiras como um todo, consistente na ausência de compatibilização das obras alusivas ao barramento com as obras complementares necessárias à sua viabilização, em desacordo com o princípio da eficiência disposto no art. 37 da Constituição Federal, constitui-se em significativo entrave para a concretização do empreendimento, impactando negativamente o início das obras (atualmente já decorridos quase trinta e seis meses da assinatura do Contrato 25/2014 para a execução das obras do barramento).

22. Neste ponto, importa destacar que as demais obras e serviços complementares (desvio de trajeto da ferrovia tronco-norte e da elevação do greide das rodovias BR-226 e BR 404, a serem inundadas pelo reservatório) deveriam ser executadas separadamente das obras do barramento, em observância à orientação já presente no item 9.1.2.1 do Acórdão 2282/2011-TCU-Plenário, prolatado em 24/8/2011, de relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho (TC 030.174/2010-4, Fiscobras 2010).

23. No entanto, quando da realização da auditoria objeto do TC 006.677/2017-7, tais obras e serviços complementares ainda não haviam sido sequer licitados, mesmo já transcorridos 3 anos desde a celebração do contrato do barramento, estando plenamente ciente o Dnocs de que todas as obras que integram o empreendimento barragem Fronteiras são interdependentes e por isso necessitam de um planejamento imediato no intuito de evitar que diversos cronogramas de execução e entraves decorrentes da formação do lago venham a impedir a conclusão e a operação do empreendimento como um todo.

186. Observe-se, ainda, que à peça 194 do TC 006.677/2017-7 consta e-mail da então coordenadora-geral da Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI/MP) de 29/6/2017, em que afirma o que segue sobre as pendências na execução das obras da barragem Fronteiras (grifou-se):

- Pendências para início das obras: Relatos do DNOCS informaram que o projeto executivo da barragem indicou a necessidade de realocação de trechos da rodovia BR-226 e BR-404/CE-189 e da ferrovia Teresina-Fortaleza, mas tais realocações não foram projetadas. Com isso, não parecia prudente a autorização do início das obras do barramento sem que fossem solucionadas as questões relativas às rodovias e à ferrovia, pois, quando concluída a barragem, o lago teria restrições de enchimento. Após a conclusão do projeto executivo da barragem, o DNOCS estimou que os custos do empreendimento, para execução da Barragem Fronteiras e suas obras e ações complementares, chegariam a R\$ 503 milhões (informação fornecida em 2014). A necessidade de compatibilizar o planejamento de execução da barragem com a realocação das rodovias e da ferrovia e o aumento de 70% no valor previsto para o empreendimento, somados à situação orçamentária e financeira enfrentada pela União, que ampliou a restrição de inclusão de empreendimentos no PAC e o início de novas obras, foram os fatos que inibiram o início das obras da Barragem Fronteiras.

187. As informações acima permitem afirmar que o responsável, ao firmar o Contrato Dnocs 25/2014, conhecia, ou deveria conhecer, todas as dificuldades existentes que faziam com que a contratação das obras complementares - que são essenciais ao funcionamento e ao aproveitamento da barragem - não tivessem um mínimo horizonte de realização.

188. A defesa aponta que o ato praticado, por si só, não causou nenhum dano, pois não foi seguido da emissão da ordem de serviço, que veio a ser emitida apenas em setembro de 2017.

189. A celebração de um contrato administrativo, contudo, cria um vínculo jurídico de obrigações e direitos para as partes e, em que pese a Administração deter o privilégio das cláusulas exorbitantes a seu favor, o contratado sempre fará jus à recomposição do equilíbrio financeiro do contrato, de modo a preservar seus interesses patrimoniais.

190. A emissão da ordem de serviço inicial, por seu turno, deve se dar para formalizar o início da execução das obras/serviços contratados, após a designação do gestor e do fiscal do contrato. Não pode ser utilizada - sua não emissão - como instrumento para manter um contrato válido indefinidamente, evitando uma nova licitação.

191. A emissão tardia, sem razão aparente, da ordem de início de execução dos serviços contratados implica, por evidente, o atraso na conclusão das obras, podendo ainda tornar a contratação desvantajosa para a Administração, pois os preços contratados, reajustados conforme os índices previstos, podem não mais representar a melhor proposta para a Administração, fazendo também com que a gestão contratual já inicie com discussões sobre defasagem de preços e condições pactuadas, o que pode se traduzir em atritos e dificuldades na execução do objeto posteriormente, além de custos administrativos maiores.

192. No caso do Contrato Dnocs 25/2014, firmado em 30/7/2014, essa ordem inicial foi dada apenas em setembro de 2017, quando o responsável não mais ocupava o cargo de diretor-geral do Dnocs, pois sua gestão se deu até 31/3/2016. No entanto, os autos permitem afirmar que a assinatura desse contrato se deu com pleno conhecimento da ausência de previsão da execução das obras complementares. Além disso, a não emissão da ordem de início dos serviços até o final de sua gestão, apenas comprova que a celebração desse instrumento foi indevida naquele instante,

caracterizando-se como ato de gestão temerária.

193. O ato ora impugnado caracteriza afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea 'c', V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, caput, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988, considerando que foi contratada execução de obra com projeto incompleto, que não teria funcionalidade sem as ações complementares sequer projetadas àquele momento.

194. A situação caracteriza o erro grosseiro tratado no art. 28 da Lindb, senão o dolo, na conduta do responsável, sujeitando-o às sanções decorrentes de seu ato, não sendo alcançado pelas situações de exclusão de responsabilidade previstas na Lindb.

195. Por tal razão, rejeitam-se as razões de justificativa apresentadas, propondo-se a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, ao responsável.

III.3- Análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Glauco Rogério de Araújo Mendes

196. O Sr. Glauco Rogério de Araújo Mendes, na condição de diretor de infraestrutura hídrica do Dnocs, gestão de 25/4/2013 a 11/4/2016, e de signatário do Contrato Dnocs 25/2014, foi chamado a apresentar razões de justificativa em razão da seguinte ocorrência:

anuir com o início do certame que visaria à contratação de empresa para a execução dos serviços afetos ao barramento de Fronteiras – sem que ao menos os projetos executivos de remoção das interferências estivessem concluídos e tampouco aprovados pelas demais instâncias afetadas, tais como o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e a concessionária Transnordestina Logística S.A, a fim de mitigar os potenciais atrasos na conclusão do empreendimento como um todo – culminando na publicação do Edital RDC Presencial 1/2013 em 20/8/2013, e celebração do respectivo contrato 25/2014, em 30/7/2014, permanecendo tais fragilidades mesmo após a emissão da Ordem de Serviço 10/DNOCs/DG/DI/2017, em 22/9/2017, em afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea 'c', V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, caput, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988

197. A realização da licitação para a contratação das obras da barragem foi dada na reunião da Diretoria Colegiada do Dnocs, tendo o responsável emitido voto favorável, em decisão unânime ali proferida. Registra-se que o responsável também foi um dos dois signatários, pelo Dnocs, do Contrato Dnocs 25/2014, ao lado do ex-diretor-geral, Sr. Walter Gomes de Sousa.

198. Tal autorização para licitação e contratação teria sido irregular, em virtude da inexistência, até aquele momento, dos projetos executivos de remoção das interferências, obras complementares essenciais à funcionalidade da barragem Fronteiras, implicando autorização para licitação de obra com projeto deficiente ou incompleto.

199. Em sua defesa, o responsável afirma que não haveria o enchimento da barragem 'até que fossem liberadas as licitações das obras complementares' e que essas licitações estariam correndo 'a passos largos'. Tais argumentos não se sustentam, de tão frágeis. A uma, porque apenas confirma a dependência da funcionalidade da obra em relação às ações complementares de remoção de interferências com o enchimento do lago da barragem. A duas, porque, como mostrado, os processos licitatórios dos projetos executivos dessas ações só seriam autuados cinco anos após a celebração do contrato, inexistindo previsão orçamentária para a realização de suas obras até os dias atuais.

200. Tampouco prospera a alegação de que o Tribunal examinou a matéria nos autos do TC 006.677/2017-7, tendo apenas determinado ao Dnocs (item 9.1.2 do Acórdão 2.131/2017-TCU-Plenário) que procedesse à elaboração de plano de ação conjunto com o então Ministério da Integração Nacional e o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, de modo a

contemplar a compatibilização entre os cronogramas de execução das obras civis do barramento (RDC 1/2013 e Contrato 25/2014), das obras complementares de remoção das interferências e das demais ações e serviços referentes ao empreendimento.

201. Como já visto, o Acórdão 2.131/2017-TCU-Plenário (relator Min. Aroldo Cedraz) foi prolatado em 27/9/2017, sem a informação nos autos da existência da Ordem de Serviço 10/DNOCS/DG/DI/2017, emitida alguns dias antes, em 22/9/2017. Portanto, a deliberação desta Corte buscou exatamente evitar que fosse executada uma obra que não teria funcionalidade em razão de descompasso ou de não execução de suas obras complementares essenciais.

202. Ademais, a jurisprudência do Tribunal estabelece que o exame realizado em um processo não faz coisa julgada administrativa, podendo os fatos serem analisados em outros processos, seja pelo fato não ter sido analisado no primeiro, ou até por novas circunstâncias ou perspectivas verificados em outro (vide Acórdão 44/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas):

As auditorias realizadas pelo TCU não conferem atestado de regularidade ao período ou ao objeto da fiscalização, pois apresentam exames específicos realizados de acordo com o escopo de cada trabalho. Julgamentos pretéritos não fazem coisa julgada administrativa em relação a irregularidades não identificadas, por quaisquer motivos, na auditoria apreciada e posteriormente verificadas em novas fiscalizações, podendo o Tribunal, inclusive, reexaminar atos de gestão sob outras perspectivas.

203. Tampouco, na mesma linha, socorre o responsável a alusão ao TC 026.173/2016-6, apreciado pelo Acórdão 2.449/2017-TCU-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), que apresentou a relação das obras com Índícios de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação (IGP) anteriores ao ano de 2017 e ainda não saneadas, bem como as obras com IGP detectadas em fiscalizações realizadas no ano de 2017, não constando nas relações a barragem Fronteiras.

204. É que, no âmbito do Fiscobras, o termo IGP se refere a 'Índício de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação', para fins de bloqueio orçamentário da obra por parte do Congresso Nacional, sendo assim definido no art. 2º, inciso IV, da Resolução-TCU 280/2016:

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

(...)

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

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

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

205. O dispositivo acima reproduz, com ajustes de forma, o constante da Lei 13.242/2015 (LDO 2016), em seu art. 117, §1º, inciso IV.

206. Considerando que a obra não havia sequer sido iniciada, certamente, tal fato foi levado em conta nos autos do TC 006.677/2017-7, não sendo considerada necessária tal classificação, e, por consequência, no TC 026.173/2016-6, consolidador.

207. O ato ora impugnado caracteriza afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea 'c', V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, caput, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988, considerando que foi contratada execução de obra com projeto incompleto, que não teria funcionalidade sem as ações complementares sequer projetadas àquele momento.

208. A situação caracteriza o erro grosseiro, senão o dolo, tratado no art. 28 da Lindb, na conduta do responsável, sujeitando-o às sanções decorrentes de seu ato, não sendo alcançado pelas situações de exclusão de responsabilidade previstas na Lindb, principalmente considerando o cargo ocupado pelo responsável, que lhe conferia o pleno conhecimento da situação de ausência sequer dos

projetos executivos para a realização das obras complementares e da plena noção de sua essencialidade para o aproveitamento da barragem.

209. Por essa razão, rejeitam-se as razões de justificativa apresentadas, propondo-se a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, ao responsável.

III.4- Análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Fernando Marcondes de Araújo Leão

210. O Sr. Fernando Marcondes de Araújo Leão, na condição de diretor-geral do Dnocs, gestão desde 6/5/2020, e de signatário do Contrato Dnocs 25/2014 e da Ordem de Serviço 19/2021/DI, foi chamado a apresentar razões de justificativa em razão das seguintes ocorrências (peça 165, p. 18-19):

c.1) solicitar, no âmbito da reunião extraordinária da Diretoria Colegiada 10/2020/DC, ocorrida em 29/6/2020, autorização para início do certame que visaria à contratação de empresa para a execução dos serviços remanescentes do contrato 25/2014 – sem que ao menos os projetos executivos de remoção das interferências estivessem concluídos, tampouco as decorrentes licitações e respectivas contratações, a fim de mitigar os potenciais atrasos na conclusão do empreendimento como um todo – e, em seguida, ter efetivamente autorizado, em 6/7/2020, a realização do referido certame, ocorrendo a publicação do Edital RDC Eletrônico 7/2020 em 10/9/2020, celebração do respectivo contrato 25/2021 em 20/12/2021 e a emissão da Ordem de Serviço 19/2021/DI em 22/12/2021, permanecendo tais fragilidades mesmo após a emissão da referida OS, em afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea ‘c’, V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, caput, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988;

c.2) promover a contratação de empresa Empa S/A Serviços de Engenharia, em 20/12/2021, mediante o contrato 25/2021, no valor de R\$ 149,24 milhões, sem que houvesse a devida inclusão, na LOA de 2022, dos recursos necessários tanto para sua execução no ano corrente, no valor de R\$ 69,94 milhões, quanto para a remoção das interferências, em afronta ao art. 167, inciso II, da Constituição Federal, c/c o art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666 e ainda com o art. 10, parágrafo único, da Lei 12.462/2011 e arts. 15 e 16, inciso II e §1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000;

c.3) solicitar ao MDR, em 13/4/2022, mediante o Ofício 286/2022/DG, crédito suplementar insuficiente, no valor de R\$ 40 milhões, especificamente para a execução dos serviços necessários à construção do barramento, tendo em vista constar previsto no cronograma físico financeiro do contrato 25/2021, para os primeiros doze meses de sua execução, o valor de R\$ 69,94 milhões, bem como o fato dos recursos orçamentários previstos na LOA 2022 para o empreendimento como um todo, no valor de R\$ 20,7 milhões, os quais serão aplicados, conforme consta no Despacho do Diretor de Infraestrutura, de 8/4/2022, no ‘pagamento de propriedades inseridas em editais de chamamento anteriores e de dois novos editais que serão publicados ao longo do mês de abril’, em afronta ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988; e

c.4) omitir-se relevantemente, no período de 6/5/2020 a 13/7/2021 (433 dias), em autorizar a aplicação da multa compensatória à contratada, levada a efeito apenas em 21/12/2021 (ou seja, ampliada pelo transcurso de mais 126 dias até a emissão dos Ofícios 39 e 40/2022/DI, ambos em 26/4/2022, às empresas consorciadas (em observância ao subitem 16.8 do Edital do RDC Presencial 1/2013), acarretando a impossibilidade de sua cobertura, ainda que parcial, mediante as apólices de seguro garantia 26-0775-02-0100258 e 02-0775-0247210, que expiraram, respectivamente, em 30/3/2021 e 13/7/2021, ou seja, 349 dias e 454 dias após a rescisão do contrato 25/2014, em afronta aos princípios de planejamento e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal e art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967.

211. Com relação ao primeiro ponto, o responsável aponta em sua defesa a existência de um planejamento estratégico no Dnocs que contemplava o empreendimento Barragem Fronteiras, incluindo aí todas as ações necessárias para sua conclusão. Afirma, assim, a existência dos procedimentos licitatórios 2, 3 e 4/2020-DA/L que corresponderiam, respectivamente, ao projeto executivo de uma ponte sobre o Rio Pinheiro, à elaboração de estudos ambientais, projeto executivo e supervisão da variante da Ferrovia Tronco Norte e, por fim, à elaboração de projeto executivo e supervisão da adequação das rodovias BR-226 e BR-404, em trechos afetados pela barragem.

212. O responsável se ampara nos prazos previstos de supervisão das licitações acima (dezenove meses) para afirmar que corresponderiam aos prazos das obras em si que seriam executadas (e supervisionadas), afirmando que tais prazos se amoldariam ao prazo de construção do maciço, existindo até mesmo uma folga de cerca de um ano e dois meses para eventuais imprevistos e atrasos.

213. O responsável olvidou-se, no entanto, de que o prazo de supervisão é condicionado, por evidente, ao início da execução das obras complementares e que, para tanto, faz-se primeiramente necessário licitar e contratar tais obras a serem executadas, baseadas no projeto executivo a ser entregue e ainda a ser aprovado pela instância competente (Dnit ou ANTT, por exemplo).

214. Isso, por si só, já caracteriza o erro grosseiro na análise empreendida pelo Sr. Fernando Marcondes de Araújo Leão, não sendo admissível tal falha de estimativa de prazo em um diretor de infraestrutura do Dnocs, considerando que, ao tempo do pedido de abertura do RDC 7/2020 e de celebração do Contrato 25/2021, havia apenas a contratação dos projetos executivos das obras complementares, pendentes de conclusão e ainda sujeitos à aprovação de outras instâncias reguladoras, inexistindo, outrossim, previsão orçamentária para a contratação das próprias obras complementares essenciais à funcionalidade da barragem.

215. Solicitar autorização para licitar e contratar um objeto que sabidamente tem dependência com obras e ações complementares cujos projetos não estavam concluídos e que ainda teriam de ser aprovados por outras instâncias, não se sabendo ainda se e quando tais obras essenciais seriam realizadas, caracteriza ato de gestão temerária na conduta do responsável, não condizente com o adequado planejamento e necessária eficiência no agir da gestão pública.

216. Por essa razão, rejeitam-se as razões de justificativa apresentadas pelo responsável quanto ao primeiro quesito.

217. O segundo ponto da audiência do responsável (c.2) é referente à celebração do Contrato Dnocs 25/2021, em 20/12/2021, sem que houvesse a inclusão, na LOA de 2022, dos recursos necessários para execução naquele exercício, previstos em R\$ 69,94 milhões, além dos recursos orçamentários necessários para a remoção das interferências.

218. Em sua defesa, o responsável fez referência apenas a documentos e análises relativas à disponibilidade orçamentária na LOA 2020, a exemplo da Declaração de Disponibilidade Orçamentária datada de 19/6/2020 elaborada pela CGPE, nada comentando acerca da necessária dotação suficiente na LOA 2022, como lhe caberia justificar.

219. Reproduz-se, abaixo, trecho da instrução de peça 165, onde a situação encontrada foi retratada:

24. Em análise, constata-se, a partir do disposto no despacho do diretor de infraestrutura hídrica do Dnocs, de 8/4/2022 (peça 151), a inexistência de créditos orçamentários suficientes para fazer face aos compromissos financeiros já assumidos para 2022 afetos à implantação da barragem Fronteiras.

25. Mais especificamente, consta no referido despacho que o crédito orçamentário disponível no Programa 2221 – Ação 11AA da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2022, no valor de R\$ 20,7 milhões, é insuficiente até mesmo para as desapropriações, tornando-se necessária suplementação no valor de R\$ 45,5 milhões, bem como recursos tanto para a continuidade das obras do barramento, na ordem de R\$ 40 milhões, quanto para a realização das licitações de remoção das interferências e reassentamentos das populações cujos imóveis foram desapropriados, perfazendo ao

todo o valor de R\$ 96 milhões, objeto do Ofício 286/2022/DG, de 13/4/2022.

26. Ademais, importa ressaltar, conforme aponta o mencionado despacho, que já era de conhecimento do Diretor Geral que a conclusão das ações referentes à desapropriação da área afetada pela construção da barragem seria prioritária e urgente, seja em virtude da possibilidade de interferência nas obras do barramento, seja pela exiguidade do prazo de vigência do Decreto Desapropriatório, que expirou em 10/7/2022, não havendo informações nos autos sobre as medidas adotadas.

27. Quanto à decisão de iniciar os procedimentos visando à contratação, na modalidade RDC, de empresa para executar os serviços remanescentes do barramento, informou a autarquia ter sido adotada na reunião extraordinária da Diretoria Colegiada 10/2020/DC, ocorrida em 29/6/2020, conforme ata (peça 153), na qual o Diretor-Geral, após esclarecer aos demais diretores que havia recusado o pleito do Consórcio Barragem Fronteiras para a retomada das obras, solicitou autorização àquele colegiado para dar início ao referido certame, com orçamento previsto na ordem de R\$ 154 milhões, restando aprovado por unanimidade pelos membros votantes.

28. Em consequência, foi efetivamente autorizada a realização do referido certame por ato do Diretor Geral, em 6/7/2020 (peça 154), com publicação, conforme já exposto, do Edital RDC Eletrônico 7/2020, em 10/9/2020, celebração do respectivo contrato 25/2021, em 20/12/2021, e emissão da Ordem de Serviço 19/2021/DI autorizando o início dos trabalhos, em 22/12/2021.

29. No entanto, compulsando-se o cronograma físico financeiro do referido contrato, que constitui o Anexo IV ao Edital RDC Eletrônico 7/2020 (peça 133, p. 80), constata-se que, ao longo do primeiro ano de sua execução, encontra-se prevista a realização de serviços pela contratada cujo valor total é de R\$ 69.935.160,14, muito superior àquele previsto na LOA 2022.

220. A conduta supostamente irregular atribuída ao responsável consistiu em 'promover a contratação de empresa Empa S/A Serviços de Engenharia, em 20/12/2021, mediante o contrato 25/2021, no valor de R\$ 149,24 milhões, sem que houvesse a devida inclusão, na LOA de 2022, dos recursos necessários tanto para sua execução no ano corrente, no valor de R\$ 69,94 milhões, quanto para a remoção das interferências (...)’.

221. O Contrato Dnocs 25/2021 foi firmado, portanto, no curso da LOA 2021. Em sua Cláusula Terceira, item 3.3, foi estabelecido que o valor da despesa 'encontra-se assegurado através da Nota de Empenho Nº 2021NE000295, datada de 25/11/2021, no valor de R\$ 9.183.235,77' (peça 135, p. 3).

222. A Cláusula Quarta do instrumento dispôs que 'as despesas decorrentes desta contratação estão programadas em dotação orçamentária própria, prevista no orçamento da União, para o exercício de 2021 com previsão no PLOA 2022', apresentando os dados do Programa de Trabalho 18.544.2221.11AA.0023 (Construção da Barragem Fronteiras no Estado do Ceará), peça 135, p. 3.

223. Como visto na Tabela 4, a dotação autorizada no exercício 2021 para a ação orçamentária aqui referida foi de R\$ 10.753.931,00, sendo empenhado o montante de R\$ 10.749.561,00.

224. Ao tempo da celebração do Contrato Dnocs 25/2021, ainda tramitava o Projeto de Lei 19/2021-CN, relativo à proposta orçamentária para o ano de 2022 (PLOA 2022), que veio a se transformar na Lei 14.303, de 21/1/2022.

225. Consulta ao endereço <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/149661>, na internet, mostrou que, em 20/12/2021, data da celebração do referido contrato, o Projeto de Lei ainda tramitava na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, passível o texto de emendas, destaques e substitutivos.

226. Assim, naquele momento, não haveria como garantir a presença de recursos orçamentários suficientes na LOA 2022 para fazer frente aos gastos contratuais previstos no cronograma físico-financeiro do contrato. Por evidente, uma dotação inferior implicaria muito provavelmente diminuição no ritmo das obras e atrasos no cronograma, pois não haveria espaço

orçamentário para despesas além das autorizadas em lei.

227. A proposta vinda do Poder Executivo para a LOA 2022 (peça 223, p.2) previa um custo total de R\$ 474 milhões para a construção da barragem Fronteiras, estimando sua conclusão em 2023 e prevendo recursos de R\$ 30 milhões para o exercício de 2022 e de R\$ 45 milhões para 2023. Essa ação orçamentária (11AA) integra o Programa Finalístico 2221 (Recursos Hídricos), fazendo, assim, a sua ligação com o PPA 2020-2023, sendo destacado na referida proposta que se trata de investimento plurianual.

228. Apenas como registro, no PPA 2024-2027, o Programa Finalístico relativo à barragem Fronteiras passou a ser o de número 2321 ('Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para sempre'), constando a construção da barragem Fronteiras (ação orçamentária 11AA), com custo total previsto de R\$ 600 milhões, prevendo-se investimentos de R\$ 80 milhões, R\$ 100 milhões e R\$ 150 milhões nos exercícios respectivos de 2024, 2025 e 2026, totalizando R\$ 330 milhões previstos nesse PPA atual (peça 224, p. 31).

229. Ainda como registro, no PPA 2016-2019, que possuía estrutura diversa, a barragem Fronteiras constou expressamente integrando o Programa 2084 (Recursos Hídricos), Iniciativa 01L7 (Implantação da Barragem Fronteiras (CE)), com previsão de custo total de R\$ 503.100.000,00 (peça 13, p. 334).

230. No cronograma físico-financeiro constante do orçamento base do RDC Eletrônico 7/2020, foi previsto um desembolso de R\$ 1,9 milhões no primeiro mês de execução e de um valor acumulado de R\$ 69.935.160,14 para o primeiro ano de execução (peça 133, p.80).

231. Conforme mostrado, a Nota de Empenho 2021NE000295, de 25/11/2021, assegurava a execução de despesas até R\$ 9.183.235,77, sendo o valor total da contratação de R\$ 149.241.465,16.

232. A dotação orçamentária existente em 2021 era, portanto, suficiente para cobrir as despesas previstas no contrato no referido exercício, considerando que o contrato foi firmado em dezembro daquele ano. No entanto, para o exercício seguinte, a proposta inicial na PLOA 2022 de R\$ 30 milhões para essa obra já seria insuficiente para atender ao cronograma previsto. Tal valor foi, ao final, reduzido ainda mais para R\$ 19,7 milhões na LOA 2022.

233. Embora não desejável, essa infelizmente é uma realidade comum em obras públicas, considerando a escassez de recursos orçamentários para fazer frente às inúmeras demandas da sociedade, o que culmina em escolhas e adaptações por parte, inicialmente, do próprio Poder Executivo, ao elaborar sua proposta de orçamento, e, posteriormente, novas mudanças no âmbito do Congresso Nacional, trazendo atrasos e até paralisações de empreendimentos contratados.

234. Do ponto de vista estritamente legal, as despesas previstas do contrato para o seu primeiro exercício de execução estavam abrangidas no respectivo orçamento. Além disso, a obra estava incluída no PPA vigente.

235. Com isso, entende-se que a celebração do Contrato Dnocs 25/2021, por si só, não violou as regras da despesa pública, do ponto de vista de previsão de recursos orçamentários para o referido contrato, acatando-se as razões de justificativa do responsável, quanto a esse quesito.

236. Com relação ao item 'c.3' da audiência, tampouco entende-se conduta gravosa ao ponto de impor sanção ao responsável. O fato de haver solicitado recursos orçamentários adicionais insuficientes para as necessidades previstas, em que pese não ser a prática que seria esperada, encontra justificativa no princípio da reserva do possível, onde é comum que o gestor já tenha noção das limitações orçamentárias vigentes.

237. Note-se que, mesmo requisitando um reforço insuficiente de R\$ 40 milhões ao orçamento de 2022, a dotação autorizada naquele ano correspondeu a apenas R\$ 19,7 milhões, menos da metade do que fora solicitado.

238. À luz das disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), trazidas no Decreto-Lei 4.657/1942, em especial o caput de seu artigo 22 que afirma que 'Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades

reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados’, e da situação por demais conhecida de dificuldades na negociação e obtenção de recursos orçamentários, não se pode considerar que a conduta do responsável foi praticada com dolo ou erro grosseiro que lhe justifique uma punição.

239. Acatam-se, portanto, as razões de justificativa apresentadas quanto ao quesito.

240. No que tange ao ponto ‘c.4’ da audiência, referente à aplicação tardia de multa em relação ao Contrato Dnocs 25/2014, o responsável aponta a pandemia de Covid-19 como fator principal para o atraso verificado na tramitação do processo administrativo 59400.008710/2019-36 entre março de 2020 e meados de 2021, buscando afirmar que, após chegar pela primeira vez na DG, em sua gestão, o processo teve rápidas providências adotadas de sua parte, primeiro, para obter orientações da Procuradoria Jurídica e, por fim, para propor, em 31/8/2021 que o setor competente tomasse as providências devidas para estabelecer o percentual da multa a ser aplicada e submetesse a proposta para apreciação da DG, com autorização da sanção sendo feita em 21/12/2021.

241. O prejuízo aqui tratado diz respeito à expiração das apólices de seguro garantia 26-0775-02-0100258 e 02-0775-0247210, que expiraram, respectivamente, em 30/3/2021 e 13/7/2021, ou seja, 349 dias e 454 dias, respectivamente, após a rescisão do Contrato 25/2014, ocorrida em 15/4/2020.

242. Como o responsável assumiu a gestão da DG em 6/5/2020, sua responsabilidade pela conduta omissiva relevante surgiria a partir dessa data, estendendo-se até 13/7/2021, data da expiração da última apólice (02-0775-0247210).

243. Considerando que o responsável se defendeu genericamente, apontando a pandemia de Covid como causa do atraso na aplicação da multa ao Consórcio Barragem Fronteiras e do vencimento das apólices de seguro garantia que poderiam satisfazer a sanção aplicada, faz-se importante buscar nos autos registros da atuação da autarquia nessa questão.

244. Nessa linha, observa-se que o Consórcio Barragem Fronteiras foi notificado pelo Dnocs, em 3/12/2019, do descumprimento contratual e abandono de obra, conforme Ofício 59/2019-CFBF (peça 131, p. 16).

245. Em 13/1/2020, a fiscalização do Dnocs formada pelos Engenheiros Jackson Oliveira Carvalho e George Luiz Saraiva Pontes, elaborou o Parecer 9/2020/DI/DEP/PR, apresentando à DI a situação de abandono da obra e as justificativas apresentadas pela contratada, posicionando-se pela: (peça 131, p. 83, grifo original)

aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a CONTRATADA ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da penalidade de suspensão de licitar.

246. Em 11/3/2020, o Dnocs emitiu o Ofício 32/2020/DI (peça 131, p. 84) com notificação à contratada acerca da rescisão unilateral do Contrato Dnocs 25/2014 e aplicação de sanção administrativa, concedendo-lhe prazo de dez dias para apresentação de defesa.

247. A defesa apresentada pelo Consórcio foi examinada em 28/3/2020, pelo então titular da diretoria de infraestrutura hídrica, Engº Roberto Otto Penna Massler, conforme Despacho encaminhado à Direção-Geral (Despacho DI 0523042), assim concluindo: (peça 131, p. 97-97):

Pelo exposto, com atenção à ampla defesa e ao contraditório, entende-se que o processo se encontra regular e reconhece-se que a gravidade da conduta praticada pela Contratada não deixa margem de dúvidas de que a rescisão unilateral, com fundamento nos arts. 78, I, e 79, I, da Lei n. 8.666/1993, é medida que se impõe, devendo-se, ainda, atentar para as consequências legais: execução da garantia contratual e retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração (art. 80); sem prejuízo das demais sanções cabíveis (art. 87), a qual se recomenda que seja o impedimento de contratar com a Administração por prazo não superior a 2 (dois) anos (art. 87, inc. III, Lei nº 8.666/93).

248. Em 1/4/2020, foi firmado pelo então diretor-geral, Sr. José Rosilônio Magalhães de Araújo, o Despacho Decisório 6/2020/DG com a rescisão unilateral do Contrato Dnocs 25/2021, além de aplicação da penalidade proposta no Despacho DI 0523042 'e pela efetivação das providências decorrentes desta decisão' (peça 131, p. 100).

249. Em 15/4/2020, foi firmado o Termo de Rescisão Unilateral do referido contrato, 'em decorrência do abandono de obra pela Contratada e demais irregularidades apuradas no Processo 59400.000942/2020-80', que foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 20/4/2020 (peça 131, p. 121-122 e 125).

250. Em 20/4/2020 foi também feita a notificação à contratada da rescisão unilateral efetuada, por meio do Ofício 41/2020/DI, para, querendo, apresentar recurso contra a decisão (peça 131, p. 127).

251. Apresentado recurso, foi ele analisado inicialmente pela Comissão de Fiscalização, em 13/5/2020, conforme Despacho de peça 131, p. 132-137, dirigido à DI. A análise foi redirecionada, então, à Procuradoria Federal do Dnocs na mesma data (peça 131, p. 140), que, por sua vez, se pronunciou por intermédio da Nota 00006/2020/GAB/PFE-DNOCS-SEDE-PGF/AGU, de 20/5/2020, propondo o indeferimento do recurso (peça 131, p. 141-142).

252. Por meio do Julgamento 7 DG/2020, de 5/6/2020, no Processo 59400.000942/2020-80, o recurso apresentado pela contratada foi formalmente indeferido pela Direção-Geral do Dnocs (peça 131, p. 143), sendo encaminhado o Ofício 494/2020/DG de 10/6/2020 ao Consórcio Barragem Fronteiras, para conhecimento dessa decisão (peça 131, p. 145).

253. Em 23/6/2020, o Consórcio Barragem Fronteiras apresentou ao Dnocs um pedido de reconsideração desse julgamento (peça 131, p. 149-177). A Comissão de Fiscalização, então, em 7/7/2020, requereu nova manifestação da Procuradoria Jurídica acerca da legalidade do referido pleito (peça 131, p. 182).

254. Em 28/9/2020, a Procuradoria Federal junto ao Dnocs, por meio da Nota 00083/2020/CAJ/PFE-DNOCS-SEDE-PGF/AGU, opinou pelo não conhecimento do pedido de reconsideração apresentado, considerado não cabível.

255. Em 21/10/2020, foi encaminhado o Ofício 925/2020/DG ao Consórcio Barragem Fronteiras, comunicando-o da decisão de não conhecimento do pedido de reconsideração apresentado.

256. Essas informações acima eram o que se conhecia até o momento da instrução de peça 137, que propôs, então, a realização de diligência junto ao Dnocs para obter 'informações sobre o deslinde da execução da garantia contratual e do impedimento à contratada para contratar com a Administração por prazo não superior a 2 anos' (peça 137, p. 14).

257. Em resposta a essa diligência, conforme peça 144, o Dnocs apresentou a Nota Técnica 5/2021-DI, a Nota 00178/2021/CAJ/PFE-DNOCS-Sede/PGF/AGU e o Despacho da Direção-Geral, de 21/12/2021, além de informar que a cobrança das multas 'está sendo ultimada e será expedida até o final de abril deste ano [2022]', afirmando também:

O prazo de vigência das garantias contratuais venceu antes da autorização para a aplicação da multa.

Ademais, não havia como solicitar novas garantias, haja vista que o Consórcio abandonou o Contrato em outubro de 2019.

Quanto ao impedimento de contratar com a Administração por prazo não superior a 2 (dois) anos, o DNOCS já impôs a penalidade à Contratada, o que é comprovado pelo Relatório de Ocorrências, cópia anexa.

258. A Nota Técnica 5/2021/DI foi firmada em 16/11/2021 (peça 145). Em conclusão, propôs que o valor da multa pecuniária a ser aplicada correspondesse a 20% sobre o valor original de R\$ 140.526.137,48, equivalente a R\$ 28.105.227,50 e a 15,88% do valor contratado. Tal valor, atualizado, corresponderia, a preços de outubro de 2019, ao montante de R\$ 40.600.811,65 a ser atualizado até a data da cobrança. Propôs, outrossim, que se consultasse a Procuradoria Federal

sobre os seguintes pontos:

a) *As despesas com os retrabalhos decorrentes do abandono da obra, a serem efetuados durante a retomada da construção da Barragem Fronteiras, devem ser ressarcidas pelo Consórcio Galvão/EIT ou seus valores já estão incluídos no total da multa?*

b) *Sobre o valor da multa incidem juros de mora e, em caso afirmativo, durante que períodos de tempo[?]*

259. *Nessa referida Nota, há referência a alguns documentos e intervenções do Dnocs, sem precisar suas respectivas datas:*

a) *Despacho DI 0827530: manifestação favorável a aplicação de multa no montante correspondente a 20% do valor contratual;*

b) *Despacho DG 0831096: solicitação de orientação da PF-Dnocs para indicar os parâmetros para o estabelecimento do percentual da multa a ser aplicada; e*

c) *Nota 00134/2021/CAJ/PFE-DNOCS-SEDE/PGF/AGU (0849759): responde à consulta formulada respondendo que o teto de 20% sobre o valor contratual não poderia ser aplicado integralmente em caso de inexecução parcial, podendo ser aplicado proporcionalmente ao que houvesse sido executado.*

260. *Embora não informada a data do Despacho DG 0831096, o responsável afirma que intervenção da DG nesse exato sentido, de sua responsabilidade, foi efetuada em 6/8/2021 (peça 200, p. 10), podendo-se inferir, então, que se trata do mesmo documento e que essa seria a data desse Despacho DG 0831096.*

261. *Também em relação à Nota 00134/2021/CAJ/PFE-DNOCS-SEDE/PGF/AGU (0849759) tem-se situação parecida. O responsável, em sua defesa, informa que: (peça 200, p. 10, grifos acrescentados)*

Em 06 de agosto de 2021, a Direção-Geral solicitou ‘orientações da Procuradoria Jurídica com um fito de indicar os parâmetros, pautados na objetividade e proporcionalidade, para estabelecer o percentual da multa, tendo em vista que há previsão contratual de até 20%’ e, depois de recebê-las, em 31.08.2021, recomendou que o setor ‘competente realizasse as providências necessárias com o fito de estabelecer a penalidade e submeter a proposta ao de acordo do senhor Diretor-Geral’.

262. *Com isso, infere-se que a referida Nota foi elaborada ainda em agosto de 2021.*

263. *A Nota 00178/2021/CAJ/PFE-DNOCS-SEDE/PFG/AGU (peça 146) é datada de 6/12/2021 e respondeu aos questionamentos da área técnica do Dnocs:*

a) *a multa é compensatória e vale como ‘mínimo de indenização pelos prejuízos causados ao DNOCS’, servindo inclusive para custear os eventuais retrabalhos com a retomada das obras; e*

b) *é cabível a cobrança de juros de mora, calculados com base na Selic, a partir da mora do devedor (prazo estipulado no item 16.8 do Edital).*

264. *Finalmente, por meio do Despacho de peça 147, datado de 21/12/2021, o então diretor-geral do Dnocs, e ora responsável, Sr. Fernando Marcondes de Araújo Leão, autorizou a aplicação da multa ao Consórcio Barragem Fronteiras, no valor proposto na Nota Técnica 5/2021-DI, tendo a notificação às empresas sido realizada em 26/4/2022.*

265. *Observados esses documentos acima, observa-se que, até 21/10/2020, mesmo em período de pandemia, houve encaminhamentos sequenciados da matéria. Embora desejável maior celeridade, não se observou até aquele instante uma interrupção das análises e do fluxo processual relativo à aplicação da penalidade.*

266. *Após 21/10/2020, o primeiro documento com data comprovada é a Nota Técnica 5/2021/DI, firmada em 16/11/2021, mais de um ano daquele último. Porém, como visto, pode-se afirmar, se corretas as declarações do responsável, que o Despacho DG 0831096 foi elaborado em 6/8/2021.*

267. *Percebe-se, então, a ausência de movimentação desse processo, pelas informações dos autos, entre as datas de 21/10/2020 e a data do Despacho DI 0827530, incerta, porém anterior ao*

Despacho DG 0831096, supostamente elaborado em 6/8/2021.

268. Fato é que não há registro de movimentação no procedimento de aplicação dessa multa entre 21/10/2020 e agosto de 2021, período superior a nove meses.

269. Em que pese a pandemia de Covid-19 ser causa de inúmeros problemas relativos a perda inicial de produtividade, em razão do necessário isolamento social, além das adaptações necessárias para as condições de trabalho remoto, o responsável não juntou evidências dos problemas na tramitação do processo 59400.008710/2019-36 que prejudicaram o andamento da sanção em mais de sete meses, cingindo-se a referenciar-se genericamente ao referido processo, 'ao qual o TCU pode ter acesso' (peça 200, p. 11), deixando de incumbir-se do ônus probatório que era seu.

270. A jurisprudência do TCU é farta quanto ao ônus da prova. Para exemplificá-la, mostram-se, abaixo, os seguintes excertos obtidos da Jurisprudência Seleccionada:

Acórdão 2452/2022-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas):

Não cabe ao TCU determinar, a pedido do responsável, a realização de diligência, perícia ou inspeção para a obtenção de provas, uma vez que constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários para a sua defesa.

Acórdão 10.195/2023-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Antonio Anastasia):

As provas produzidas pelo responsável devem ser apresentadas dentro do prazo do contraditório. Caso queira produzir provas adicionais, ele deve apresentar pedido específico nesse sentido, acompanhado da devida justificativa quanto à impossibilidade de sua produção dentro do prazo concedido para a apresentação da defesa, o que será analisado pelo relator, que poderá indeferir se foram ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias (art. 38, § 2º, da Lei 9.784/1999 e art. 370, parágrafo único, do CPC), consoante reconhecido pelo STF no MS 29.137.

271. Considerando que o responsável fez apenas alegações genéricas que não são capazes, por si sós, de justificar uma inoperância do Dnocs de duração superior a sete meses na tramitação do procedimento administrativo para aplicação de sanção em relação à inexecução do Contrato 25/2014, não podem ser acatadas as razões de justificativa apresentadas quanto ao ponto.

272. Em síntese, a gestão temerária promovida pelo responsável ao proceder à licitação, contratação e emissão de ordem de serviço dos serviços que vieram a ser objeto do Contrato Dnocs 25/2021, ignorando a situação fática de inexistência de projetos executivos concluídos e aprovados das obras complementares essenciais, e da ausência de licitação e contratação dessas obras, além da inexistência de sua previsão orçamentária, afrontou aos arts. 2º, incisos IV, alínea 'c', V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, caput, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988, afrontando ainda ao art. 167, inciso II, da Constituição Federal, c/c o art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993, e, ainda, com o art. 10, parágrafo único, da Lei 12.462/2011 e arts. 15 e 16, inciso II e §1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000.

273. Além disso, a omissão relevante observada do responsável em autorizar a aplicação da multa compensatória à contratada, levada a efeito apenas em 21/12/2021, ampliada pelo transcurso de mais 126 dias até a emissão dos Ofícios 39 e 40/2022/DI, ambos em 26/4/2022, às empresas consorciadas (em observância ao subitem 16.8 do Edital do RDC Presencial 1/2013), acarretando a impossibilidade de sua cobertura, ainda que parcial, mediante as apólices de seguro garantia 26-0775-02-0100258 e 02-0775-0247210, afrontou aos princípios de planejamento e da eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967.

274. A situação caracteriza o erro grosseiro, senão o dolo, tratado no art. 28 da Lindb, na conduta do responsável, sujeitando-o às sanções decorrentes de seu ato, não sendo alcançado pelas situações de exclusão de responsabilidade previstas na Lindb, principalmente considerando cargo ocupado, que lhe permitia o pleno conhecimento da situação de ausência sequer dos projetos executivos concluídos e aprovados para a realização das obras complementares e da plena noção de

sua essencialidade para o aproveitamento da barragem, além do injustificado atraso na aplicação de penalidade ao Consórcio Barragem Fronteiras, que acarretou a perda da cobertura das apólices de seguro então existentes. Rejeitam-se, assim, as razões de justificativa apresentadas quanto ao item 'c.4' da audiência.

275. Em conclusão, acolhem-se as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Fernando Marcondes de Araújo Leão quanto aos pontos 'c.2' e 'c.3' de sua audiência, rejeitando, contudo, as razões apresentadas em relação aos pontos 'c.1' e 'c.4', propondo-se, em consequência, a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, ao responsável.

III.4- Análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Felipe Holanda Belchior.

276. O Sr. Felipe Holanda Belchior, na condição de diretor de desenvolvimento tecnológico e de produção do Dnocs à época, foi chamado a apresentar razões de justificativa em audiência, em razão de (peça 165, p. 19):

aprovar, no âmbito da reunião extraordinária da Diretoria Colegiada 10/2020/DC, ocorrida em 29/6/2020, o início do certame que visaria à contratação de empresa para a execução dos serviços remanescentes do contrato 25/2014 – sem que ao menos os projetos executivos de remoção das interferências estivessem concluídos, tampouco as decorrentes licitações e respectivas contratações, a fim de mitigar os potenciais atrasos na conclusão do empreendimento como um todo – acarretando a publicação do Edital RDC Eletrônico 7/2020 em 10/9/2020, celebração do respectivo contrato 25/2021 em 20/12/2021 e a emissão da Ordem de Serviço 19/2021/DI em 22/12/2021, permanecendo tais fragilidades mesmo após a emissão da referida OS, em afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea 'c', V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, caput, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988;

277. Em suas razões de justificativa, o responsável aponta que sua gestão à frente da Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico e de Produção findou em 29/4/2021, anteriormente, portanto, à celebração do Contrato Dnocs 25/2021 e à emissão da OS 19/2021/DI, não podendo ser responsabilizado por atos praticados após sua saída do cargo.

278. O chamamento do responsável aos autos para apresentação de razões de justificativa se deu em razão de sua participação e voto favorável na reunião da diretoria colegiada do Dnocs ocorrida em 29/6/2020, quando foi autorizada a licitação dos serviços remanescentes para implantação da barragem Fronteiras.

279. A referência feita à assinatura do Contrato Dnocs 25/2021 e à emissão da respectiva ordem de serviço foi no sentido de apresentar os desdobramentos, considerados também irregulares, decorrentes dessa autorização inicial, da qual o responsável participou. Ou, em outras palavras, não tivesse havido a referida aprovação, não existiria a concretização da situação irregular, com a retomada de uma obra cuja funcionalidade não seria possível ser alcançada, considerando sua dependência com outras ações complementares para as quais não havia um horizonte concreto de realização.

280. Como integrante da diretoria colegiada, mesmo representando um setor não diretamente ligado ao empreendimento, o responsável deveria estar assenhorado de todas as informações necessárias a essa aprovação. Ademais, conforme art. 52, inciso I, letra 'd', do Regimento Interno do Dnocs, competia à diretoria do responsável 'o aproveitamento das áreas a montante dos açudes públicos', sendo a questão da remoção das interferências rodoviária, ferroviária e de desapropriações, inerentes ao enchimento da barragem, ou seja, a montante, dentro da área de atuação de sua diretoria (peça 194, p. 60).

281. A autorização dada para a referida licitação, dada com o voto de toda a diretoria colegiada, incluindo o voto do responsável, representou ato de gestão temerária, pois era de notório conhecimento, àquela altura, a dependência da funcionalidade da barragem em relação às ações complementares, que não contavam, sequer, com projetos executivos concluídos e aprovados pelos

órgãos competentes, tampouco havendo previsão orçamentária para a execução de suas obras.

282. Tal autorização afrontou os princípios da eficiência e do planejamento que devem nortear os gastos públicos, em afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea 'c', V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, caput, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988

283. A situação caracteriza o erro grosseiro, senão o dolo, tratado no art. 28 da Lindb, na conduta do responsável, sujeitando-o às sanções decorrentes de seu ato, não sendo alcançado pelas situações de exclusão de responsabilidade previstas na Lindb, considerando que o empreendimento já era deveras conhecido e que o responsável já deveria conhecer todos os aspectos e pendências desse empreendimento.

284. Por essa razão, rejeitam-se as razões de justificativa apresentadas, propondo-se a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, ao responsável.

III.5- Análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Joaquim Izídio Neto.

285. O Sr. Joaquim Izídio Neto, na condição de diretor administrativo do Dnocs, gestão de 20/12/2019 a 25/2/2021, e de signatário do Contrato Dnocs 25/2021 e da Ordem de Serviço 19/2021/DI, foi chamado a apresentar razões de justificativa em audiência, em razão de (peça 165, p. 19):

(...) aprovar o início do certame que visaria à contratação de empresa para a execução dos serviços remanescentes do contrato 25/2014 – sem que ao menos os projetos executivos de remoção das interferências estivessem concluídos, tampouco as decorrentes licitações e respectivas contratações, a fim de mitigar os potenciais atrasos na conclusão do empreendimento como um todo – acarretando a publicação do Edital RDC Eletrônico 7/2020 em 10/9/2020, celebração do respectivo contrato 25/2021 em 20/12/2021 e a emissão da Ordem de Serviço 19/2021/DI em 22/12/2021, permanecendo tais fragilidades mesmo após a emissão da referida OS, em afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea 'c', V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, caput, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988.

286. Em sua defesa, o responsável fez questão de salientar que seu voto, na reunião colegiada ocorrida em 29/6/2020, se deu com pleno conhecimento da matéria posta em apreciação pelo diretor-geral. Aduziu que os procedimentos de contratação dos projetos executivos das obras complementares estavam já em andamento desde dezembro de 2019 e que sempre existiu a preocupação de integração dessas ações que compunham o 'complexo Fronteiras'.

287. Defendeu que a referida contratação contava com projeto aprovado, recursos alocados e aprovação pela procuradoria federal especializada e que havia compatibilidade com a LOA, com a LDO e com o PPA para a nova contratação.

288. Anotou, a exemplo da defesa do Sr. Glaucio Rogério Araújo Mendes, que o TCU, quando da fiscalização promovida no âmbito do TC 006.677/2017-7, expediu uma única determinação ao Dnocs, no sentido da elaboração de plano de ação conjunto com o Ministério da Integração Nacional e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que contemplasse a compatibilização entre os cronogramas da execução das obras da barragem, das obras complementares e demais ações relativas ao empreendimento.

289. Também salientou que, na consolidação promovida no TC 026.173/2016-6, o empreendimento não constou da relação de obras com IGP.

290. A alegada ausência de 'recomendação que impedisse ou impusesse condicionantes para a abertura de processo licitatório para a contratação dos serviços remanescentes do Fronteiras' teria pesado muito no seu voto favorável proferido na referida reunião da diretoria colegiada, conforme afirmou, e demonstraria que houve responsabilidade e zelo nessa questão (peça 194, p. 16).

291. Novamente se faz necessário aqui trazer o contexto em que o Acórdão 2.131/2017-TCU-Plenário (rel. Min. Aroldo Cedraz) foi proferido. É que, como já demonstrado, o referido julgado ocorreu em 27/9/2017, poucos dias após a emissão da OS 10/DNOCS/DG/DI/2017, de 22/9/2017, ou seja, o acórdão do Tribunal se deu em um contexto em que se tinha conhecimento da existência de um contrato assinado desde 30/7/2014, porém pendente há mais de três anos de autorização de início de serviços.

292. Ademais, olvida-se o responsável que, mesmo na referida deliberação, o Tribunal afirmou que no plano de ação conjunto a ser elaborado, além da compatibilização dos cronogramas, deveria constar a solução para as questões dos respectivos orçamentos, como forma de atender ao conteúdo mínimo do projeto básico, conforme disposto na Lei 12.462/2011:

9.1.2. elabore e encaminhe plano de ação conjunto com o Ministério da Integração Nacional e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que contemple a compatibilização entre os cronogramas de execução das obras civis do barramento (objeto do RDC 1/2013 e do Contrato 25/2014), das obras complementares (realocação de trechos das rodovias BR 226 e 404 e da ferrovia Tronco-Norte Teresina-Fortaleza) e das demais ações e serviços referentes ao empreendimento, incluindo as questões alusivas aos respectivos aportes de recursos orçamentários necessários à sua viabilização, com vistas a dar pleno cumprimento ao disposto no artigo 2º, incisos IV e V, e parágrafo único da Lei 12.462/2011; (grifou-se)

293. Nesse contexto, a medida determinada pelo Tribunal foi adequada e buscou exatamente evitar que fosse executada uma obra que não teria funcionalidade em razão de descompasso ou de não execução de suas obras complementares essenciais.

294. Também não prospera a alegação de que não foi apontado IGP para o empreendimento nos autos do TC 026.173/2016-6, remetendo-se aqui ao exame já realizado desse argumento nas razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Glauco Rogério Araújo Mendes.

295. O responsável ainda procurou demonstrar que haveria compatibilidade para a conclusão das obras complementares em razão do prazo previsto para a conclusão da construção da barragem.

296. Para isso, traz a informação de que essas obras teriam uma duração de dezenove meses, conforme prazo previsto na contratação de suas supervisões, bem inferior ao prazo de trinta meses previstos para a conclusão do maciço, olvidando questão essencial de que tais prazos só seriam contados a partir da emissão das respectivas ordens de serviço para o início da execução das obras complementares e que, quando da autorização para licitação, celebração do contrato e emissão de ordem de serviço firmados pelo responsável, o Dnocs sequer contava com os projetos executivos concluídos e aprovados pelos órgãos competentes, não havendo qualquer previsão de dotação orçamentária para a execução dessas obras complementares nem, por consequência, de quando tais obras seriam realizadas, não havendo como se falar em compatibilização de cronogramas em tal situação, em sentido diverso do que havia sido determinado pelo Tribunal.

297. No que tange à alegação da defesa do responsável, no sentido de que o princípio do planejamento trazido explicitamente na Lei 14.133/2021 não poderia ser invocado em seu desfavor, em razão de que o ato impugnado foi anterior à vigência dessa lei, vê-se que tampouco pode ser acolhida.

298. Primeiro, a alegação já daria a falsa ideia de que inexistiria antes tal princípio a reger as licitações em nosso ordenamento, o que é absolutamente equivocado.

299. O Decreto-Lei 200/1967, em seu artigo 6º, recepcionado pela atual Constituição Federal, já trazia o planejamento como o primeiro dos princípios fundamentais ali elencados, aos quais devem se submeter as atividades da Administração Federal. Ademais, o referido princípio está umbilicalmente relacionado com o princípio da eficiência, constante do art. 37, caput, da Constituição Federal.

300. Portanto, a ausência de previsão orçamentária para a concretização das obras complementares - situação vivida até hoje, pelas informações dos autos - demonstra que não houve o

zelo e o adequado planejamento na aprovação dessa nova licitação. Assim, a autorização para contratação de uma obra de construção de uma barragem que dependia ainda de vultosos recursos para eliminação de interferências, estando ciente de que não havia projetos executivos concluídos e aprovados nem horizonte previsto ou negociado para o aporte de recursos necessários para a execução das obras e ações complementares, constituiu-se ato de gestão temerária.

301. A conduta do responsável, então, constituiu afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea 'c', V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, caput, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988

302. A situação caracteriza o erro grosseiro, senão o dolo, tratado no art. 28 da Lindb, na conduta do responsável, sujeitando-o às sanções decorrentes de seu ato, não sendo alcançado pelas situações de exclusão de responsabilidade previstas na Lindb, considerando o pleno conhecimento da matéria posta em discussão e aprovada com ajuda de seu voto.

303. Por essa razão, rejeitam-se as razões de justificativa apresentadas, propondo-se a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, ao responsável.

CONCLUSÃO

304. O presente processo decorre de auditoria de conformidade realizada no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), referente ao Fiscobras 2019, que teve por objetivo avaliar a regularidade da aplicação de recursos federais nas obras de construção da barragem Fronteiras, no estado do Ceará.

305. O Relatório de Fiscalização produzido pela equipe de auditoria, à peça 79, apontou três achados de auditoria, descritos abaixo, para os quais propôs oitivas do Dnocs, do Consórcio Barragem Fronteiras e da empresa supervisora TPF Engenharia Ltda.:

- a) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado (Achado III.1);*
- b) adoção de regime execução contratual inadequado e ausência de cláusula contratual essencial (Achado III.2); e*
- c) existência de atrasos em etapas que podem comprometer a efetiva operação do empreendimento e execução do contrato de supervisão em descompasso com o contrato de obras (Achado III.3).*

306. Com relação ao Achado III.1, o exame efetuado pela instrução de peça 165 propôs considerar elidida a irregularidade até então apontada - conclusão que ora se ratifica - valendo reproduzir abaixo trecho do referido exame (peça 165, p. 6):

20. Em relação à retenção cautelar promovida pelo Dnocs a partir do superfaturamento apontado pela CGU, no valor de R\$ 5.556.695,49, cotejando-se a Tabela 3 presente no Relatório da fiscalização destes autos, datado de 24/9/2019 (peça 79, p. 44) com o quadro resumo de sobrepreço presente no Relatório de Avaliação da CGU sobre o Dnocs, Exercício de 2018, datado de 20/11/2019 (peça 112, p. 37), observa-se que a metodologia empregada em ambos foi a mesma, qual seja, de examinar os itens materialmente mais relevantes da planilha orçamentária (curva ABC), razão pela qual todos os 16 serviços apontados pelo TCU encontram-se reproduzidos entre os 18 serviços apontados pela CGU.

21. Ademais, constatou-se que os respectivos preços unitários apontados pelo TCU são, em sua maioria, ainda mais conservadores do que aqueles apontados pela CGU, razão pela qual o sobrepreço final apontado pelo TCU no contrato 25/2014 foi de R\$ 10.909.997,39 e o superfaturamento identificado, até o 20º boletim de medição (data-base maio 2012), foi de R\$ 1.275.523,66, enquanto o sobrepreço final apontado pela CGU foi de R\$ 14.416.382,17, realizando o Dnocs, a partir dos dados apresentados pela CGU, retenção decorrente do superfaturamento, materializado até o 24º boletim de medição (data-base maio 2012), no valor de R\$ 5.556.695,49.

22. Em decorrência, propõe-se considerar-se elidida a irregularidade presente no achado III.1 do Relatório de Auditoria (peça 79).

307. De igual forma, após os esclarecimentos prestados nos autos, também foi considerada elidida a irregularidade relativa ao Achado III.2, desta feita, já pela instrução seguinte ao referido Relatório de Fiscalização, conforme análise que se incorpora no presente exame e se reproduz abaixo (peça 116, p. 10, grifos originais):

30. Em relação ao achado e item da oitiva direcionadas ao Dnocs, supervisora e consórcio construtor, as alegações poderão ser acolhidas, pois não há evidência de um prejuízo para Administração Pública. Tratou-se de um erro formal, que circunstancialmente, foi abordado por uma licitante e solucionado pela Diretoria de Infraestrutura Hidrica. A inexistência de evidência de prejuízo afasta, por hora, a necessidade de qualquer atuação por parte deste Tribunal. Em que pese, o Dnocs pudesse e devesse (princípio da autotutela administrativa) ter corrigido e republicado o edital com a menção expressa à empreitada por preços unitários e não por preço global.

31. Quanto ao regime de execução e medição será considerada na presente instrução elidido o indício de irregularidade.

32. Entretanto, não houve manifestação quanto à cláusula exigida pelo art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013.

Art. 13. Em caso de adoção dos regimes de empreitada por preço global e de empreitada integral, deverão ser observadas as seguintes disposições para formação e aceitabilidade dos preços:

(...)

II - deverá constar do edital e do contrato cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto que integrar o edital de licitação e as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto não poderão ultrapassar, no seu conjunto, dez por cento do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite previsto no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

33. Como houve esse descompasso entre a forma de medição e o instrumento convocatório, porém não houve evidência de prejuízo à Administração Pública.

34. No entanto, ante o entendimento quanto ao regime de execução por parte dos três envolvidos, contratante, contratado e supervisora e também o princípio da segurança jurídica, é razoável, igualmente ao aspecto do regime de empreitada, considerar a parte correspondente à cláusula contratual elidida, razão pela qual o presente achado será considerado superado.

308. Quanto ao achado III.3, após oitivas e diligências, foram propostas, pela instrução de peça 165, as audiências dos responsáveis, cujas justificativas apresentadas foram objeto do presente exame.

309. Preliminarmente, a análise aqui empreendida, confirmou a não incidência da prescrição da pretensão punitiva do TCU tampouco da prescrição intercorrente.

310. Analisadas, então, as razões de justificativa apresentadas por cada responsável, foram elas, individualmente rejeitadas, propondo-se a cada um deles a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, sendo considerada, nessas proposições, as disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), Decreto-Lei 4.657/1942, em especial, seus arts. 22 e 28, e do Decreto 9.830/2019.

311. Ressalvam-se, apenas, os itens 'c.2' e 'c.3' da audiência promovida junto ao Sr. Fernando Marcondes de Araújo Leão, ex-diretor-geral do Dnocs, cujas razões de justificativa foram acolhidas em relação a esses pontos, conforme devidamente detalhado no tópico III.4 do Exame Técnico.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

312. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Walter Gomes de Sousa (CPF 003.892.184-72), Glauco Rogério de Araújo Mendes (CPF 513.894.526-20), Felipe Holanda Belchior (CPF 993.737.183-04) e Joaquim Izídio Neto (CPF 469.637.407-63);

b) rejeitar as razões de justificativa relativas aos itens de audiência 'c.1' e 'c.4' (peça 165,

p. 18-19), apresentadas pelo Sr. Fernando Marcondes de Araújo Leão (CPF 083.206.244-87);

c) acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Fernando Marcondes de Araújo Leão (CPF 083.206.244-87) relacionadas aos itens de audiência 'c.2' e 'c.3';

d) aplicar, a cada um dos responsáveis acima, a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU (RITCU), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da data de recebimento da respectiva notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do RITCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, desde a data do acórdão que vier a ser proferido, até a data do seu efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações; e

f) informar ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas e aos responsáveis arrolados nos autos que o inteiro teor da presente deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se da auditoria de conformidade realizada no âmbito do Fiscobras 2019, junto ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), com o objetivo de avaliar a regularidade da aplicação de recursos federais na construção da Barragem Fronteiras, localizada no rio Poti, no Município de Crateús/CE.

2. Consoante relatório elaborado pela equipe de fiscalização da então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM), peça 79, o empreendimento Barragem Fronteiras compreendia a construção de uma barragem em terra e concreto compactado a rolo, a realocação/adequação de trechos das rodovias federais BR-226 e BR-404, bem como de trecho da Ferrovia Tronco Norte que liga Fortaleza/CE a Teresina/PI – em razão da inundação (formação do lago) decorrente do barramento do rio Poti –, e a execução de ações ambientais e de ações voltadas à remoção das famílias atingidas e à transferência das populações urbanas de quatro distritos. Sua execução foi prevista no Plano Plurianual de 2016/2019 (Lei 13.249/2016), no valor de R\$ 503.100.000,00.

3. Para a construção do barramento, o Dnocs realizou o RDC Presencial 1/2013, do qual resultou a celebração do Contrato Dnocs 25/2014 (peça 15), em 30/7/2014, com o Consórcio Barragem Fronteiras (composto pelas empresas EIT Construções S.A. e Galvão Engenharia S.A.), no valor original de R\$ 170.994.759,24 (a preços de maio/2012), com vigência de 40 meses (contados da assinatura do contrato) e prazo de execução de, no máximo, 36 meses (contados do recebimento, pela contratada, da emissão da 1ª ordem de serviço).

4. Esse contrato foi objeto de três termos aditivos, a saber: a) prorrogação da vigência por mais quarenta meses, com início em 30/11/2017 e término em 30/3/2021 (peça 18); b) alteração do valor, com acréscimos de quantitativos e introdução de novos serviços na planilha orçamentária, no total de R\$ 4.257.544,14, correspondente a 2,49% do valor original do ajuste, bem como decréscimos de quantitativos, no total de R\$ 1.764.775,35, correspondente a 1,03% do valor original, passando o valor total do contrato de R\$ 170.994.759,24 para R\$ 173.487.528,03 (peça 19); e c) alteração do valor, com acréscimos de quantitativos e introdução de novos serviços na planilha orçamentária, no total de R\$ 4.642.994,98, correspondente a 2,72% do valor original do ajuste, bem como decréscimos de quantitativos, no total de R\$ 1.146.707,25, correspondente a 0,67% do valor original, passando o valor total do contrato de R\$ 173.487.528,03 para R\$ 176.983.815,76 (peça 163).

5. Já para a supervisão e o controle tecnológico das obras de implantação da Barragem Fronteiras, o Dnocs celebrou o Contrato Dnocs 31/2014 (peça 58), em 15/10/2014, com a empresa Engesoft Engenharia e Consultoria Ltda. (posteriormente incorporada pela empresa TPF Engenharia Ltda.), no valor inicial de R\$ 11.389.198,92, alterado para R\$ 11.863.192,56 (devido a acréscimo de quantitativos correspondentes a 4,16% do valor original).

6. O início da execução das obras de construção barramento foi autorizado pela Ordem de Serviço 10/DNOCS/DG/DI/2017, emitida em 22/9/2017, ou seja, há mais de três anos após a celebração do contrato.

7. Segundo apurado, esse atraso decorreu de falhas no planejamento global do empreendimento, advindas da contratação da construção da barragem sem que estivessem devidamente planejadas/equacionadas: a) outras obras complementares ao barramento (interferências), envolvendo realocação de trechos das rodovias BR-226 e BR-404 e da ferrovia Tronco Norte que seriam submersos com o enchimento do reservatório; e b) as ações de desapropriação, reassentamento e ambientais, bem como as atividades de consultorias e projetos.

8. À época da fiscalização, o Contrato Dnocs 25/2014 apresentava execução de apenas 13,73%, correspondente a R\$ 23.473.503,67, em contraste com os 69,99% previstos no cronograma físico-financeiro. Por outro lado, o Contrato Dnocs 31/2014 registrava execução de 45,36%, em descompasso com a construção do barramento

9. Por sua vez, as ações relativas às desapropriações, em andamento desde 2014, apresentavam apenas 31,10% de execução, correspondentes a R\$ 17.079.979,31, com previsão de conclusão em julho de 2020. Já as ações de reassentamento ainda se encontravam na fase de elaboração do projeto executivo, com conclusão prevista para outubro de 2019, quando seria lançada a licitação para a contratação das

obras de implantação dos núcleos urbanos e das agrovilas, a serem concluídas em dezembro de 2020.

10. Quanto à execução das obras complementares de realocação dos trechos rodoviários e ferroviário que seriam submersos após a execução do barramento e o enchimento do reservatório, previa-se o início das licitações em outubro de 2019, com conclusão das obras em novembro de 2020, no caso das rodovias, e em dezembro de 2020, no caso da ferrovia. Ressalte-se que a licitação referente ao trecho ferroviário ainda dependia da obtenção de licença prévia junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.

11. Cabe abrir um parêntese para informar que o Contrato Dnocs 25/2014 foi rescindido unilateralmente pela Administração, em 15/4/2020, em decorrência, dentre outras irregularidades, do abandono das obras pelo contratado, e que o Dnocs promoveu outro certame visando à contratação dos serviços remanescentes do barramento (RDC Eletrônico 7/2020), do qual resultou o Contrato Dnocs 25/2021, celebrado com a empresa Empa S.A. Serviços de Engenharia, em 20/12/2021, no valor de R\$ 149,24 milhões, com vigência de 36 meses, contados da assinatura do referido contrato, e prazo de execução de trinta meses, contados do recebimento, pela contratada, da emissão da 1ª ordem de serviço, que ocorreu em 22/12/2021.

12. As obras de execução do barramento foram novamente abandonadas pelo contratado, em junho de 2024, tendo o Dnocs lançado novo certame para a contratação dos serviços remanescentes (Concorrência 90002/2025), no valor referencial de R\$ 163.721.603,30, cuja sessão pública para a disputa de preços ocorreu em 24/2/2026. Não se tem notícia, até o momento, da homologação do resultado desse certame. A última informação, conforme divulgado no Diário Oficial da União de 19/2/2026, é a de que ele foi suspenso nessa data.

13. Retornando ao relatório de auditoria, tem-se que, para avaliar em que medida os recursos destinados à construção da Barragem Fronteiras estavam sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, a equipe de fiscalização da SeinfraCOM formulou as seguintes questões:

“1. Existem estudos que comprovem a efetividade e a viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento?”

2. A execução do contrato atende aos preceitos legais e está adequada?”

3. Há projeto executivo adequado para a execução da obra?”

4. O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos, preços unitários e composições de custos unitários), com quantitativos condizentes com os apresentados no projeto executivo e preços de serviços compatíveis com os valores de mercado?”

5. Os procedimentos para aquisição de titularidade de terreno são regulares?.”

14. Como resultado dos exames, a equipe de auditoria identificou os seguintes achados, conforme relatório à peça 79:

a) achado III.1: sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, apurado no Contrato Dnocs 25/2014, no valor de R\$ 10.909.997,39, parcialmente materializado em superfaturamento (no valor de R\$ 1.275.523,66, até o 20º boletim de medição);

b) achado III.2: adoção de regime de execução contratual inadequado (empreitada por preço global, incompatível com os critérios de medição e pagamento definidos no instrumento convocatório) e ausência de cláusula contratual essencial envolvendo a formação e aceitabilidade dos preços, relativamente ao Contrato Dnocs 25/2014; e

c) achado III.3: existência de atrasos em etapas que poderiam comprometer a efetiva operação do empreendimento (execução das obras do barramento com atrasos em relação ao planejado e demora para início das obras de remanejamento das interferências, agravada pela inexistência de certames licitatórios para a sua contratação) e execução do contrato de supervisão das obras em descompasso com o contrato de execução.

15. Em função disso, sugeriu a realização da oitiva do Dnocs, do consórcio contratado e da empresa supervisora das obras, o que foi autorizado por mim, consoante o despacho lavrado em 8/10/2019 (peça 82).

16. Após analisar os elementos de defesa acostados autos (peça 116), a equipe de fiscalização propôs a conversão dos autos em tomada de contas especial relativamente ao primeiro achado, bem como o envio de ciência à entidade devido ao terceiro achado, no sentido de que:

“(...) o reinício das obras do empreendimento sem que tenham sido sanadas as interferências (obras de desvio de trajeto da ferrovia tronco-norte e de elevação do greide das rodovias BRs 226 e 404) constitui afronta ao princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e ao princípio do planejamento gravado no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967; e que o descompasso entre os contratos de supervisão e de execução das obras constitui afronta à jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 508/2018-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler).”

17. Mediante o despacho exarado em 8/3/2021 (peça 119), determinei, preliminarmente, com base nas informações apresentadas a este Tribunal em sede de oitiva, a restituição dos autos à unidade técnica, para obtenção de esclarecimentos adicionais a respeito das seguintes questões: a) situação atual do Contrato Dnocs 25/2014; b) retenção cautelar promovida no bojo desse contrato em razão das irregularidades apontadas pela Controladoria-Geral da União no Relatório de Avaliação sobre o Dnocs – Exercício de 2018 (peça 112), de 20/11/2019, com detalhamento dos valores retidos e dos já reavidos; c) rescisão unilateral do aludido contrato, bem como outras medidas eventualmente adotadas visando à recuperação dos valores pagos indevidamente ao Consórcio Barragem Fronteiras; d) resultados alcançados em face dos procedimentos instaurados.

18. Após a realização da medida saneadora determinada, a SeinfraCOM apurou o seguinte (peça 137):

“a) o Contrato Dnocs 25/2014 já havia sido rescindido unilateralmente pela Administração, em 15/4/2020, no âmbito do processo administrativo 59400.000942/2020-80, em decorrência, entre outras irregularidades, do abandono da obra pelo contratado, apuradas no âmbito do processo 59400.008710/2019-36;

b) foi comunicada a expectativa de sinistro das apólices de seguro garantia às seguradoras, bem como realizada retenção cautelar pelo Dnocs sobre medições ainda não pagas, a partir dos preços unitários recomendados pela CGU, no âmbito da execução do Contrato 25/2014, no valor de R\$ 5.556.695,49, identificando-se ainda sobrepreço total no valor de R\$ 14.416.382,17, inferindo-se que a diferença, no valor de R\$ 8.859.686,68, ocorreu sobre a parcela do empreendimento que ainda não havia sido executada pela contratada;

c) foi proposta a aplicação de multa compensatória à contratada, no valor de R\$ 35.396.763,15, correspondente a 20% do valor atualizado do contrato (R\$ 176.983.815,76), bem como a suspensão da contratada para licitar e impedimento de contratar com o Dnocs pelo prazo de até cinco anos;

d) impetrou o consórcio e suas consorciadas em desfavor do Dnocs as ações ordinárias: (i) 1035118-73.2019.4.01.3400, em curso na 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, cujos pedidos, entre os quais o de suspensão das obrigações, foram indeferidos pelo juiz, razão pela qual o consórcio, irresignado, interpôs o Agravo de Instrumento 1000379- 55.2020.4.01.0000, obtendo nova negativa, segundo consta no Despacho do Relator Convocado Juiz Federal Ilan Presser, em 12/03/2020; e (ii) 0800015-91.2020.4.05.8104, em curso na Justiça Federal do Ceará; e

e) o Dnocs publicou o Edital RDC Eletrônico 7/2020, em 10/9/2020, com o objetivo de realizar a contratação dos serviços remanescentes do barramento para a construção da barragem Fronteiras, no qual sagrou-se vencedora a empresa Empa S/A Serviços de Engenharia, com a qual o Dnocs celebrou o Contrato 25/2021, em 20/12/2021, no valor de R\$ 149,24 milhões, e vigência de 36 meses, contados da assinatura do referido contrato, e prazo de execução de trinta meses, contados do recebimento, pela contratada, da emissão da 1ª ordem de serviço, que ocorreu em 22/12/2021.”

19. A unidade técnica apurou, também, que, até março de 2022, o processo de remoção das interferências ainda se encontrava em fase de obtenção da aprovação dos órgãos ambientais e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, não havendo, até aquele momento, qualquer instrumento que previsse o repasse de recursos pelo governo federal para a execução dessas intervenções.

20. Diante de tais constatações e devido à necessidade de obtenção de informações complementares a esse respeito, a unidade técnica realizou novas diligências junto ao Dnocs (peça 137), no intuito de obter o seguinte: a) documentos que atestassem a aplicação da penalidade de multa à contratada e esclarecimentos sobre as providências já adotadas a fim de efetivar sua cobrança; b)

informações sobre o deslinde da execução da garantia contratual e sobre o impedimento imposto à contratada para contratar com a Administração; c) cronograma de execução das obras de remoção das interferências; d) demonstração da compatibilidade dos cronogramas de execução das obras, com evidências de que as obras de remoção das interferências não representariam impacto ou atraso nas obras da Barragem Fronteiras; e) comprovação da existência de recursos orçamentários para a execução das obras de remoção das interferências; e f) identificação dos responsáveis pela realização do RDC Eletrônico 7/2020 para a conclusão das obras da Barragem Fronteiras.

21. Como resultado da análise das informações obtidas (peça 165), a SeinfraCOM apontou as seguintes ocorrências em relação ao Contrato Dnocs 25/2014:

a) realização do certame, celebração do contrato de execução das obras e emissão da ordem de serviço para o início dos trabalhos sem que, ao menos, os projetos executivos de remoção das interferências estivessem concluídos e tampouco aprovados pelas demais instâncias afetadas, tais como o Dnit e a concessionária Transnordestina Logística S.A, a fim de mitigar os potenciais atrasos na conclusão do empreendimento como um todo, permanecendo tais fragilidades mesmo após a emissão da referida ordem de serviço; e

b) omissão relevante, evidenciada no período de 6/5/2020 a 13/7/2021 (433 dias), quanto à autorização para aplicação da multa compensatória ao contratado devido ao abandono das obras – no valor de R\$ 40.600.811,65 (data-base outubro/2019), correspondente à 20% da diferença entre o valor atualizado do contrato (R\$ 176.983.815,76) e o total de serviços executados (R\$ 36.457.678,28) –, levada a efeito apenas em 21/12/2021, ampliada pelo transcurso de mais 126 dias até a emissão dos Ofícios 39 e 40/2022/DI às empresas consorciadas (em observância ao subitem 16.8 do Edital do RDC Presencial 1/2013), ambos em 26/4/2022, acarretando a impossibilidade de cobertura da referida multa, ainda que parcial, mediante as apólices de seguro garantia 26-0775-02-0100258 e 02-0775-0247210, que expiraram, respectivamente, em 30/3/2021 e 13/7/2021, ou seja, 349 dias e 454 dias após a rescisão do aludido contrato.

22. Já em relação ao Contrato Dnocs 25/2021, a unidade técnica apontou o seguinte:

a) realização do certame, celebração do contrato de execução das obras e emissão da ordem de serviço para o início dos trabalhos sem que, ao menos, os projetos executivos de remoção das interferências estivessem concluídos e tampouco aprovados pelas demais instâncias afetadas, tais como o Dnit e a concessionária Transnordestina Logística S.A, a fim de mitigar os potenciais atrasos na conclusão do empreendimento como um todo, permanecendo tais fragilidades mesmo após a emissão da referida ordem de serviço;

b) celebração do contrato de execução das obras, no valor de R\$ 149,24 milhões, sem que houvesse a devida inclusão, na Lei Orçamentária Anual de 2022, dos recursos necessários tanto para sua execução no ano corrente, no valor de R\$ 69,94 milhões, quanto para a remoção das interferências;

c) insuficiência do crédito suplementar solicitado ao MDR, mediante o Ofício 286/2022/DG, de 13/4/2022, no valor de R\$ 40 milhões, para a execução dos serviços remanescentes necessários à construção do barramento, tendo em vista constar no cronograma físico-financeiro do contrato, para os primeiros doze meses de sua execução, o valor de R\$ 69,94 milhões, além da previsão, na Lei Orçamentária Anual de 2022, de recursos orçamentários para o empreendimento como um todo no total de R\$ 20,7 milhões, os quais seriam aplicados, conforme consta no Despacho do Diretor de Infraestrutura, de 8/4/2022, no “pagamento de propriedades inseridas em editais de chamamento anteriores e de dois novos editais que serão publicados ao longo do mês de abril”.

23. Em decorrência, a SeinfraCOM promoveu (peça 165) a audiência dos gestores envolvidos, nos termos a seguir especificados:

“a) *Walter Gomes de Sousa, CPF 003.892.184-72, Diretor-Geral do Dnocs no período de 30/6/2014 a 31/3/2016 e signatário do contrato 25/2014, por celebrar o referido contrato, em 30/7/2014, sem que ao menos os projetos executivos de remoção das interferências estivessem concluídos e tampouco aprovados pelas demais instâncias afetadas, tais como o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e a concessionária Transnordestina Logística S.A, a fim de mitigar os potenciais atrasos na conclusão do empreendimento como um todo, permanecendo tais fragilidades mesmo após a emissão da referida OS, em afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea ‘c’, V e parágrafo*

único, incisos II e V, e 3º, caput, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988;

b) Glauco Rogério de Araújo Mendes, CPF 513.894.526-20, Diretor de Infraestrutura Hídrica do Dnocs no período de 25/4/2013 a 11/4/2016 e signatário do contrato 25/2014, por anuir com o início do certame que visaria à contratação de empresa para a execução dos serviços afetos ao barramento de Fronteiras – sem que ao menos os projetos executivos de remoção das interferências estivessem concluídos e tampouco aprovados pelas demais instâncias afetadas, tais como o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e a concessionária Transnordestina Logística S.A, a fim de mitigar os potenciais atrasos na conclusão do empreendimento como um todo – culminando na publicação do Edital RDC Presencial 1/2013 em 20/8/2013, e celebração do respectivo contrato 25/2014, em 30/7/2014, permanecendo tais fragilidades mesmo após a emissão da Ordem de Serviço 10/DNOCS/DG/DI/2017, em 22/9/2017, em afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea ‘c’, V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, caput, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988;

c) Fernando Marcondes de Araújo Leão, CPF 083.206.244-87, Diretor-Geral do Dnocs desde 6/5/2020 e signatário tanto do contrato 25/2021 quanto da Ordem de Serviço 19/2021/DI, por:

c.1) solicitar, no âmbito da reunião extraordinária da Diretoria Colegiada 10/2020/DC, ocorrida em 29/6/2020, autorização para início do certame que visaria à contratação de empresa para a execução dos serviços remanescentes do contrato 25/2014 – sem que ao menos os projetos executivos de remoção das interferências estivessem concluídos, tampouco as decorrentes licitações e respectivas contratações, a fim de mitigar os potenciais atrasos na conclusão do empreendimento como um todo – e, em seguida, ter efetivamente autorizado, em 6/7/2020, a realização do referido certame, ocorrendo a publicação do Edital RDC Eletrônico 7/2020 em 10/9/2020, celebração do respectivo contrato 25/2021 em 20/12/2021 e a emissão da Ordem de Serviço 19/2021/DI em 22/12/2021, permanecendo tais fragilidades mesmo após a emissão da referida OS, em afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea ‘c’, V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, caput, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988;

c.2) promover a contratação de empresa Empa S/A Serviços de Engenharia, em 20/12/2021, mediante o contrato 25/2021, no valor de R\$ 149,24 milhões, sem que houvesse a devida inclusão, na LOA de 2022, dos recursos necessários tanto para sua execução no ano corrente, no valor de R\$ 69,94 milhões, quanto para a remoção das interferências, em afronta ao art. 167, inciso II, da Constituição Federal, c/c o art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666 e ainda com o art. 10, parágrafo único, da Lei 12.462/2011 e arts. 15 e 16, inciso II e §1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000;

c.3) solicitar ao MDR, em 13/4/2022, mediante o Ofício 286/2022/DG, crédito suplementar insuficiente, no valor de R\$ 40 milhões, especificamente para a execução dos serviços necessários à construção do barramento, tendo em vista constar previsto no cronograma físico financeiro do contrato 25/2021, para os primeiros doze meses de sua execução, o valor de R\$ 69,94 milhões, bem como o fato dos recursos orçamentários previstos na LOA 2022 para o empreendimento como um todo, no valor de R\$ 20,7 milhões, os quais serão aplicados, conforme consta no Despacho do Diretor de Infraestrutura, de 8/4/2022, no ‘pagamento de propriedades inseridas em editais de chamamento anteriores e de dois novos editais que serão publicados ao longo do mês de abril’, em afronta ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988; e

c.4) omitir-se relevantemente, no período de 6/5/2020 a 13/7/2021 (433 dias), em autorizar a aplicação da multa compensatória à contratada, levada a efeito apenas em 21/12/2021 (ou seja, ,

ampliada pelo transcurso de mais 126 dias até a emissão dos Ofícios 39 e 40/2022/DI, ambos em 26/4/2022, às empresas consorciadas (em observância ao subitem 16.8 do Edital do RDC Presencial 1/2013), acarretando a impossibilidade de sua cobertura, ainda que parcial, mediante as apólices de seguro garantia 26-0775-02-0100258 e 02-0775-0247210, que expiraram, respectivamente, em 30/3/2021 e 13/7/2021, ou seja, 349 dias e 454 dias após a rescisão do contrato 25/2014, em afronta aos princípios de planejamento e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal e art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967.

d) Felipe Holanda Belchior, CPF 993.737.183-04, Diretor de Desenvolvimento Tecnológico e Produção do Dnocs à época, por aprovar, no âmbito da reunião extraordinária da Diretoria Colegiada 10/2020/DC, ocorrida em 29/6/2020, o início do certame que visaria à contratação de empresa para a execução dos serviços remanescentes do contrato 25/2014 – sem que ao menos os projetos executivos de remoção das interferências estivessem concluídos, tampouco as decorrentes licitações e respectivas contratações, a fim de mitigar os potenciais atrasos na conclusão do empreendimento como um todo – acarretando a publicação do Edital RDC Eletrônico 7/2020 em 10/9/2020, celebração do respectivo contrato 25/2021 em 20/12/2021 e a emissão da Ordem de Serviço 19/2021/DI em 22/12/2021, permanecendo tais fragilidades mesmo após a emissão da referida OS, em afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea ‘c’, V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, caput, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988;

e) Joaquim Izídio Neto, CPF 469.637.407-63, Diretor Administrativo do Dnocs no período de 20/12/2019 a 25/2/2021 e Diretor de Infraestrutura Hídrica desde 25/2/2021, assim como signatário do contrato 25/2021 e da Ordem de Serviço 19/2021/DI, por aprovar o início do certame que visaria à contratação de empresa para a execução dos serviços remanescentes do contrato 25/2014 – sem que ao menos os projetos executivos de remoção das interferências estivessem concluídos, tampouco as decorrentes licitações e respectivas contratações, a fim de mitigar os potenciais atrasos na conclusão do empreendimento como um todo – acarretando a publicação do Edital RDC Eletrônico 7/2020 em 10/9/2020, celebração do respectivo contrato 25/2021 em 20/12/2021 e a emissão da Ordem de Serviço 19/2021/DI em 22/12/2021, permanecendo tais fragilidades mesmo após a emissão da referida OS, em afronta aos arts. 2º, incisos IV, alínea ‘c’, V e parágrafo único, incisos II e V, e 3º, caput, da Lei 12.462/2011, bem como ao art. 12 do Decreto 7.983/2013 e ainda ao princípio do planejamento, essencial e indispensável à correta e adequada alocação dos recursos públicos, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, bem como, reflexamente, ao princípio da eficiência, previsto art. 37, caput, da Constituição Federal/1988”.

24. Nesta etapa processual, analisam-se as respostas às audiências acima descritas.

25. Em sua instrução de mérito (peça 225), a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) propôs:

a) o acolhimento das razões de justificativa apresentadas por Fernando Marcondes de Araújo Leão relativamente aos itens de audiência “c.2” e “c.3”;

b) a rejeição das razões de justificativa apresentadas por Fernando Marcondes de Araújo Leão relativamente aos itens de audiência “c.1” e “c.4”;

c) a rejeição das razões de justificativa apresentadas por Walter Gomes de Sousa, Glauco Rogério de Araújo Mendes, Felipe Holanda Belchior e Joaquim Izídio Neto;

d) a aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 a cada um dos responsáveis acima.

26. Feita essa necessária contextualização, passo à apreciação do feito.

27. Manifesto, de pronto, minha concordância com a proposta apresentada pela unidade técnica, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

28. Com visto acima, o aprofundamento dos exames quanto ao Achado III.3 da auditoria realizada em 2019 para avaliar a regularidade da aplicação dos recursos federais na construção da Barragem Fronteiras, em Crateús/CE, evidenciou as seguintes irregularidades, que motivaram a audiência dos gestores envolvidos: a) ausência de planejamento adequado da implantação do empreendimento,

decorrente da não compatibilização das obras alusivas à construção do barramento com as etapas complementares necessárias à sua viabilização (realocação de trechos ferroviários e rodoviários, realização de intervenções ambientais, desapropriação e reassentamento); b) previsão insuficiente de recursos orçamentários para a execução do empreendimento; c) morosidade na aplicação de sanção em razão da inexecução contratual, o que impossibilitou a execução de garantias contratuais que poderiam satisfazê-la.

29. No caso da primeira irregularidade, apurou-se a realização de certames para a contratação da execução das obras de construção do barramento e as respectivas celebração dos contratos e emissão das ordens de serviço para o início dos trabalhos sem que, ao menos, os projetos executivos de remoção das interferências previstas (em especial a realocação de trechos rodoviários e ferroviários, a desapropriação de áreas e o reassentamento das populações atingidas) estivessem concluídos e tampouco aprovados pelas demais instâncias afetadas, tais como o Dnit e a concessionária Transnordestina Logística S.A., a fim de mitigar os potenciais atrasos na conclusão do empreendimento como um todo.

30. Essa irregularidade foi observada nas seguintes fases da execução do empreendimento: a) celebração do Contrato Dnocs 25/2014, em 30/7/2014, com o Consórcio Barragem Fronteiras, com emissão da ordem de serviço em 22/9/2017, o qual foi rescindido unilateralmente pela Administração, em 15/4/2020, em decorrência de descumprimento contratual e abandono das obras pelo contratado; b) celebração do Contrato Dnocs 25/2021, em 20/12/2021, com a empresa Empa S.A. Serviços de Engenharia, para execução dos serviços remanescentes do Contrato Dnocs 25/2014, com emissão da ordem de serviço em 22/12/2021, que também foi rescindido, em junho de 2024, devido ao abandono das obras pelo contratado.

31. Em relação à primeira fase (Contrato Dnocs 25/2014), foram ouvidos em audiência os seguintes gestores: a) Walter Gomes de Sousa, então Diretor-Geral do Dnocs, na condição de signatário do contrato; b) Glaucio Rogério de Araújo Mendes, então Diretor de Infraestrutura Hídrica do Dnocs, na condição de signatário do contrato e por ter anuído ao início do certame que redundou na contratação.

32. Já quanto à segunda fase (Contrato Dnocs 25/2021), foram ouvidos em audiência os seguintes gestores: a) Fernando Marcondes de Araújo Leão, Diretor-Geral do Dnocs à época, na condição de signatário do contrato e da ordem de serviço e por ter solicitado e autorizado a realização do certame que redundou na contratação; b) Felipe Holanda Belchior, Diretor de Desenvolvimento Tecnológico e Produção do Dnocs à época, por ter aprovado o início do certame que redundou na contratação; c) Joaquim Izídio Neto, Diretor Administrativo do Dnocs e Diretor de Infraestrutura Hídrica à época, na condição de signatário do contrato e da ordem de serviço e por ter aprovado o início do certame que redundou na contratação.

33. Como consignou a unidade técnica, de maneira geral, os responsáveis buscaram demonstrar que o prazo de execução das obras de construção do barramento possibilitaria a conclusão em tempo hábil dos projetos executivos das etapas complementares.

34. Os responsáveis defenderam, também: a) a existência de planejamento estratégico contemplando a implantação do empreendimento; b) a ausência de responsabilidade pelos atrasos na implantação do empreendimento; c) a confiança na regularidade dos atos praticados pelas áreas técnicas; d) a não apuração por este Tribunal, em outras fiscalizações, de irregularidades graves na implantação do empreendimento; e) a inocorrência de dolo, erro grosseiro e/ou dano.

35. Alinho-me à AudUrbana no sentido de que tais alegações não são suficientes para descaracterizar as irregularidades e/ou elidir a responsabilidade dos gestores envolvidos.

36. Segundo apurado, quando da deflagração da licitação para a execução das obras de construção do barramento, em 20/8/2013, da celebração do Contrato Dnocs 25/2014, em 30/7/2014, e da emissão da respectiva ordem de serviço para início dos trabalhos, em 22/9/2017, as obras e serviços complementares ainda não haviam sido sequer licitados, mesmo se tratando de ações interdependentes e que, por isso, necessitavam de um planejamento conjunto no intuito de evitar que diversos cronogramas de execução e entraves decorrentes da formação do lago viessem a impedir a conclusão e a operação do empreendimento como um todo.

37. Desde 2017, o Dnocs vinha sendo alertado por este Tribunal acerca da necessidade de adequado planejamento de todas as etapas do empreendimento, especialmente quanto à compatibilização

dos cronogramas das obras civis do barramento com os das obras complementares e demais ações correlatas, de modo a assegurar o pleno atendimento ao disposto no art. 2º, incisos IV e V, e parágrafo único, da Lei 12.462/2011, no que se refere à completude dos projetos básicos e executivos.

38. A despeito disso, o Dnocs, após a rescisão do Contrato Dnocs 25/2014, voltou a licitar a execução das obras remanescentes do barramento, em 10/9/2020, contratar empresa (Contrato Dnocs 25/2021), em 20/12/2021, e autorizar o início dos serviços, em 22/12/2012, sem que novamente estivessem concluídos os projetos executivos destinados à remoção das interferências previstas, tampouco elaborados os respectivos cronogramas de execução. A adoção prévia dessas providências teria possibilitado a compatibilização da execução de etapas essenciais à desocupação da área a ser alagada com a construção do barramento, evitando comprometimentos à sua efetiva implementação.

39. Era de se esperar que, em uma obra de tamanha importância estratégica, materialidade e relevância social, houvesse adequado planejamento do empreendimento, com a compatibilização dos cronogramas de todas as obras e serviços a serem executados, de modo a não comprometer a sua conclusão no prazo previsto nem o alcance dos objetivos e os benefícios sociais que justificaram sua realização.

40. Todavia, como registrado pela unidade técnica, o RDC Presencial 1/2013 e o Contrato Dnocs 25/2014 dele decorrente foram deflagrados sem a mínima previsão, à época, das contratações necessárias à execução das etapas complementares essenciais ao empreendimento. Os processos licitatórios dos respectivos projetos executivos somente foram autuados em 2019, ou seja, cinco anos após a celebração do contrato das obras de construção do barramento. Já no caso do RDC Eletrônico 7/2020 e do Contrato Dnocs 25/2021 dele decorrente, embora tenha havido a contratação da elaboração dos projetos executivos para a remoção das interferências, ainda assim não havia previsão orçamentária para a execução das obras correspondentes, especialmente no que se refere à variante ferroviária, evidenciando a persistência de lacunas relevantes de planejamento e de insuficiente compatibilização entre as etapas do empreendimento.

41. O planejamento precário da implantação do empreendimento Barragem Fronteiras, materializado na realização de licitações com projetos incompletos, constituiu fator relevante para os entraves verificados na sua conclusão.

42. A alegação de que havia planejamento estratégico não afasta a irregularidade identificada, pois, segundo a jurisprudência consolidada deste Tribunal, o planejamento genérico ou meramente programático não substitui a necessidade de adequada maturação dos estudos técnicos indispensáveis à licitação e ao início da execução contratual.

43. No caso, a Administração deve assegurar, previamente à deflagração do certame, à contratação e à emissão da ordem de serviço de início dos trabalhos, a conclusão e aprovação dos projetos executivos relativos às interferências críticas do empreendimento, especialmente quando tais condicionantes possuem elevado potencial de impactar o cronograma físico-financeiro da obra.

44. A ausência de compatibilização prévia com órgãos e entidades diretamente afetados, como o Dnit e a concessionária ferroviária, evidencia deficiência de planejamento e afronta aos princípios da eficiência, economicidade e segurança do empreendimento, não sendo suficiente a mera existência de diretrizes estratégicas abstratas para demonstrar a regularidade da conduta administrativa.

45. Como bem colocado pela unidade técnica, a licitação e a contratação de um objeto que sabidamente tinha dependência com obras e serviços complementares cujos projetos não estavam concluídos e que ainda teriam de ser aprovados por outras instâncias, não se sabendo na ocasião se e quando tais obras essenciais seriam realizadas, caracterizaram ato de gestão temerária na conduta dos responsáveis, não condizentes com o adequado planejamento e a necessária eficiência no agir da gestão pública.

46. Também não prospera a alegação de ausência de responsabilidade pelos atrasos na implantação do empreendimento. A jurisprudência do TCU é firme no sentido de que a responsabilização dos gestores decorre não apenas da prática direta de atos causadores do dano ou atraso, mas igualmente da adoção de decisões administrativas sem a observância das cautelas técnicas mínimas exigidas para assegurar a viabilidade da execução contratual. Ao autorizar a licitação, celebrar contrato e/ou emitir ordem de serviço sem que estivessem concluídos e aprovados os projetos executivos de remoção das

interferências essenciais à implantação da obra, os responsáveis assumiram o risco administrativo de paralisações, reprogramações e desequilíbrios contratuais futuros. Ainda que fatores posteriores tenham contribuído para os atrasos, tais como as restrições orçamentárias vivenciadas à época, isso não afasta a responsabilidade dos gestores por decisões que aumentaram riscos que já eram previsíveis e poderiam ter sido evitados.

47. A invocação do princípio da confiança nas áreas técnicas igualmente não tem o condão de excluir a responsabilidade dos gestores. Conforme entendimento do TCU, a confiança legítima em manifestações técnicas somente possui eficácia excludente quando demonstrado que o gestor adotou diligências mínimas de supervisão, controle e avaliação da consistência dos pareceres que embasaram sua decisão. Em empreendimentos de elevada complexidade e vulto financeiro, exige-se dos dirigentes atuação compatível com o dever de governança e de gestão de riscos, especialmente diante da existência de condicionantes críticas sabidamente pendentes, como a necessidade de aprovação de projetos por terceiros diretamente afetados. O fato é que os elementos decisórios à época já evidenciavam situação de imaturidade do empreendimento apta a comprometer sua execução regular.

48. Igualmente improcedente a alegação de que a inexistência de apontamentos anteriores do TCU acerca de irregularidades graves no empreendimento configuraria circunstância apta a afastar a responsabilização. O controle exercido pelo Tribunal possui natureza dinâmica, progressiva e baseada nas evidências disponíveis em cada etapa fiscalizatória, de modo que a ausência de determinações ou achados pretéritos não representa chancela definitiva de regularidade dos atos administrativos praticados. Ademais, cada fiscalização possui escopo próprio, podendo o aprofundamento das análises técnicas posteriores revelar impropriedades ou riscos não detectados em momentos antecedentes. Destarte, eventual omissão de apontamento em fiscalizações anteriores não convalida irregularidades posteriormente identificadas.

49. Por fim, a alegação de inexistência de dolo, erro grosseiro e/ou dano não afasta, por si só, a irregularidade apurada.

50. A responsabilização perante o TCU não exige necessariamente a comprovação de dolo específico, bastando a caracterização de conduta praticada com culpa grave, negligência relevante ou em desacordo com os deveres objetivos de cautela impostos ao gestor público.

51. No caso concreto, a implantação de empreendimento sem a prévia conclusão e aprovação de projetos executivos das interferências essenciais revelou conduta incompatível com os deveres mínimos de planejamento e gestão de riscos exigidos em empreendimentos de grande porte, caracterizando o erro grosseiro tratado no art. 28 da LINDB na conduta dos responsáveis.

52. Essa conclusão se mostra ainda mais relevante diante da relevância estratégica da Barragem Fronteiras. O empreendimento foi concebido para ampliar a segurança hídrica da região, beneficiando mais de 300 mil pessoas e viabilizando a irrigação de aproximadamente 5 mil hectares, com impactos diretos no desenvolvimento econômico regional. Com capacidade estimada em 488 milhões de metros cúbicos, a barragem representa importante instrumento de enfrentamento das secas no interior cearense e de fortalecimento da infraestrutura hídrica do Nordeste.

53. Apesar de sua importância socioeconômica e do elevado volume de recursos públicos envolvidos, o empreendimento passou a representar exemplo de falhas de planejamento e gestão em grandes obras de infraestrutura. A execução do barramento foi iniciada sem a adoção prévia das medidas indispensáveis à viabilidade do projeto, como desapropriações, indenizações, reassentamento da população atingida e remoção de interferências ferroviárias e rodoviárias.

54. Quanto ao dano, esse pode se materializar não apenas em prejuízo financeiro imediato e quantificável, mas também na elevação significativa dos riscos de paralisação e atraso na entrega das obras à população, de não atingimento dos objetivos pretendidos, de aumento de custos e de ineficiência administrativa, circunstâncias plenamente verificadas na situação em análise.

55. Com efeito, mais de dez anos após o início da execução, parcela significativa do empreendimento permanece pendente de conclusão.

56. Ressalto que não há notícia, nos autos, da realização de procedimentos licitatórios para execução das obras necessárias à remoção das interferências previstas, sabendo-se, apenas, da existência dos projetos executivos dessas intervenções, ainda pendentes de aprovação pelos órgãos competentes.

Mesmo nesse cenário, o Dnocs realizou um terceiro certame para a execução das obras do barramento, em 24/2/2025, ainda não concluído, prolongando a situação de desconformidade então existente.

57. Os fatos demonstram que os gestores responsáveis não atuaram com a diligência necessária à condução de empreendimento de tamanha relevância estratégica, contribuindo para o atraso dos benefícios esperados pela população afetada.

58. Destarte, mostra-se pertinente a rejeição das justificativas apresentadas relativamente aos itens de audiência “a”, “b”, “c.1”, “d” e “e”.

59. No caso da segunda irregularidade, apurou-se: a) celebração do Contrato Dnocs 25/2021, no valor de R\$ 149,24 milhões, sem que houvesse a devida inclusão, na Lei Orçamentária Anual de 2022, dos recursos necessários tanto para sua execução nesse exercício, no valor de R\$ 69,94 milhões, quanto para a remoção das interferências; b) insuficiência do crédito suplementar solicitado ao MDR, em 13/4/2022, no valor de R\$ 40 milhões, para a execução dos serviços remanescentes necessários à construção do barramento, tendo em vista constar no cronograma físico-financeiro do Contrato Dnocs 25/2021, para os primeiros doze meses de sua execução, o valor de R\$ 69,94 milhões, bem como a previsão, na Lei Orçamentária Anual de 2022, de somente R\$ 20,7 milhões para o empreendimento como um todo, os quais, todavia, seriam aplicados apenas no “pagamento de propriedades inseridas em editais de chamamento anteriores e de dois novos editais que serão publicados ao longo do mês de abril”.

60. Em relação a essas ocorrências, foi ouvido em audiência Fernando Marcondes de Araújo Leão, Diretor-Geral do Dnocs à época, por ter celebrado o contrato sem os recursos orçamentários necessários tanto para sua execução quanto para a remoção das interferências no ano corrente e solicitado ao MDR crédito suplementar insuficiente para tanto.

61. As justificativas apresentadas centraram-se, basicamente, nas disponibilidades orçamentárias e financeiras existentes à época.

62. Na linha defendida pela AudUrbana, entendo que, embora possam ser identificadas falhas de planejamento e gestão, não se mostra razoável exigir do gestor a garantia de disponibilidade futura de recursos, sobretudo porque a execução e a continuidade de empreendimentos públicos dependem, em grande medida, de decisões orçamentárias supervenientes e da articulação institucional para obtenção de créditos adicionais.

63. Com efeito, o descompasso observado entre o cronograma de execução das obras e os recursos efetivamente disponibilizados deve ser analisado à luz das restrições orçamentárias e financeiras inerentes à Administração Pública, em que a alocação de recursos se submete ao princípio da reserva do possível, a limitações fiscais e à concorrência entre diversas políticas públicas.

64. No caso, o cronograma físico-financeiro constante do orçamento base do RDC Eletrônico 7/2020 previa desembolso de R\$ 1,9 milhão no primeiro mês de execução contratual e valor acumulado de R\$ 69,94 milhões ao final do primeiro ano.

65. Conforme apurado, a dotação consignada na LOA 2021 era suficiente para suportar as despesas previstas para a execução do Contrato Dnocs 25/2021 nesse exercício, não havendo, sob esse aspecto, irregularidade na previsão orçamentária do contrato.

66. Quanto ao exercício de 2022, à época da celebração do contrato, o projeto de lei orçamentária anual ainda tramitava no Congresso Nacional, contemplando dotação de R\$ 30 milhões para o empreendimento. Todavia, quando da aprovação da Lei Orçamentária Anual aprovada (Lei 14.303/2022), esse valor foi reduzido para R\$ 19,7 milhões. Posteriormente, houve solicitação de reforço orçamentário de R\$ 40 milhões, o que não foi atendido, permanecendo a dotação autorizada no mesmo patamar.

67. Segundo consignado pela unidade técnica, trata-se de situação recorrente em obras públicas, decorrente da limitação de recursos frente às diversas demandas sociais, o que frequentemente resulta em ajustes na proposta orçamentária pelo Poder Executivo e/ou Congresso Nacional, com impactos no ritmo de execução de empreendimentos e, por vezes, em sua continuidade.

68. Nesse contexto, cabe reconhecer que, à época da celebração do Contrato Dnocs 25/2021, não era possível assegurar a disponibilidade de recursos suficientes na LOA 2022 para atender integralmente ao cronograma físico-financeiro previsto.

69. Soma-se a isso a ausência de elementos que indiquem dolo, má-fé, desídia e/ou atuação dissociada dos parâmetros ordinários de gestão pública, havendo, ao contrário, evidências de esforço

voltado à viabilização do empreendimento dentro das limitações orçamentárias existentes.

70. Diante desse quadro, não se verifica gravidade suficiente para caracterizar erro grosseiro na conduta examinada, passível de sanção por esta Corte.

71. Anuo, portanto, ao acolhimento das justificativas apresentadas por Fernando Marcondes de Araújo Leão relativamente aos itens de audiência “c.2” e “c.3”.

72. Por fim, no caso da terceira irregularidade, apurou-se morosidade relevante na aplicação de multa compensatória ao consórcio contratado, no valor de R\$ 40.600.811,65, devido ao descumprimento do Contrato Dnocs 25/2014. Tal morosidade inviabilizou a cobertura dessa multa, ainda que parcial, pelas apólices de seguro garantia contratuais, cujo valor aproximado à época era de R\$ 8,55 milhões, uma vez que a medida foi adotada tardiamente, quando as referidas apólices já não se encontravam vigentes.

73. No caso, não obstante a rescisão unilateral do Contrato Dnocs 25/2014 em 15/4/2020, motivada, entre outras irregularidades, pelo abandono da obra pelo Consórcio Barragem Fronteiras, em 14/10/2019, somente em 21/12/2021, ou seja, quando transcorridos mais de vinte meses desde a rescisão contratual, houve a autorização para a aplicação de multa compensatória ao consórcio contratado. Outrossim, somente em 26/4/2022 houve a notificação do consórcio contratado acerca da aplicação da penalidade. Ocorre que, à essa época, a vigência das apólices de seguro-garantia de execução do Contrato Dnocs 25/2014, que se prestariam à cobertura, entre outros, da multa compensatória imposta pelo Dnocs à contratada, já tinha se esgotado desde 30/3/2021 e 13/7/2021.

74. O fato é que transcorreram 349 dias e 454 dias após a rescisão do Contrato Dnocs 25/2014 sem que tivesse havido tanto a autorização para a aplicação da multa compensatória quanto a notificação da contratada em tempo hábil a permitir o aviso de sinistro à seguradora e a respectiva cobertura, ainda que parcial, da penalidade pelos seguros então vigentes.

75. Em relação a essa irregularidade, foi ouvido em audiência Fernando Marcondes de Araújo Leão, Diretor-Geral do Dnocs a partir de 6/5/2020, a quem cabia a prática do ato omissivo, que se defendeu genericamente, apontando a pandemia do Covid-19 como fator principal para o atraso na aplicação da multa.

76. Segundo o responsável:

- a tramitação do processo que tratava da penalização teria sido prejudicada entre março de 2020 e meados de 2021 em razão da pandemia de coronavírus e das medidas de isolamento social então necessárias, as quais teriam comprometido significativamente o inter-relacionamento entre as unidades do Dnocs, em decorrência da adoção dos regimes de trabalho remoto e, posteriormente, semipresencial;

- o processo teria tramitado pela primeira vez no gabinete da Direção-Geral do Dnocs, durante sua gestão, em agosto de 2021, quando, no dia 6/8/2021, teria solicitado orientações junto ao setor jurídico do órgão acerca dos parâmetros para aplicação da penalidade, após o que teria recomendado ao setor responsável, em 31/8/2021, a adoção das providências nesse sentido;

- em 21/12/2021, depois de ouvir o setor jurídico uma segunda vez, teria autorizado a aplicação de multa ao Consórcio Barragem Fronteiras;

- o processo teria retornado à Direção-Geral do Dnocs apenas em 11/11/2022, com a proposição de instauração de tomada de contas especial, ocasião em que teria autorizado, em 16/11/2022, a adoção de tal providência.

77. Entendo, na mesma linha da unidade técnica, que tais alegações não são suficientes para descaracterizar a omissão atribuída ao responsável.

78. O histórico registrado nos itens 244 a 264 da instrução transcrita no relatório precedente evidencia que até 21/10/2020, mesmo em período de pandemia, houve encaminhamentos sequenciados voltados à aplicação da penalidade e que, embora fosse desejável maior celeridade, não se observou até aquele instante uma interrupção das análises e do fluxo processual.

79. Com efeito, após a notificação do Consórcio Barragem Fronteiras, em 3/12/2019, acerca do descumprimento contratual e do abandono de obra, logo em seguida, em 13/1/2020, houve posicionamento da equipe técnica pela rescisão unilateral do contrato e pela aplicação de sanção administrativa. Em 15/4/2020, houve a decisão pela rescisão unilateral do contrato e, em 21/10/2020, houve a notificação do Consórcio Barragem Fronteiras acerca do não conhecimento do pedido de reconsideração interposto contra aquela decisão.

80. Após essa data, os próximos atos de que se tem notícia referem-se à solicitação de orientações ao setor jurídico, em 6/8/2021, acerca dos parâmetros para o estabelecimento do percentual de multa a ser aplicada ao consórcio contratado, à autorização para a aplicação da multa ao Consórcio Barragem Fronteiras, em 21/12/2021, ambos praticados pelo responsável, e à notificação do consórcio contratado a esse respeito, em 26/4/2022.

81. No caso, entre 21/10/2020 e 6/8/2021, não há registro de movimentação no procedimento voltado à aplicação de penalidade pecuniária ao consórcio contratado.

82. O responsável não logrou descaracterizar a morosidade, por período superior a nove meses, entre 21/10/2020 e 6/8/2021, na tramitação do procedimento administrativo destinado à aplicação de sanção em razão da inexecução do Contrato Dnocs 25/2014, levada a efeito somente em 21/12/2021, após o vencimento das apólices de seguro garantia que poderiam satisfazê-la, ocorrido em 30/3/2021 e 13/7/2021, ou seja, no período em que o aludido procedimento ficou sem movimentação.

83. Outrossim, não demonstrou a adoção de qualquer providência administrativa apta a evidenciar atuação diligente nesse período, para impulsionar o processo sancionatório ainda durante a vigência das referidas apólices, circunstância que contribuiu para a perda da possibilidade de execução das garantias contratuais.

84. Como já dito acima, em que pese o Contrato Dnocs 25/2014 ter sido rescindido em 15/4/2020 e de ter havido tempo hábil, respectivamente, de 349 dias e de 454 dias até o término da vigência das apólices de seguro, em 30/3/2021 e em 13/7/2021, somente em 21/12/2021, ou seja, quando transcorridos 615 dias desde a rescisão contratual, o diretor-geral do Dnocs autorizou sua aplicação ao Consórcio Barragem Fronteiras, vindo notificar as empresas consorciadas apenas em 26/4/2022, ou seja, 741 dias após a rescisão contratual.

85. Como dirigente máximo da entidade, o responsável deveria agir em conformidade com o regramento legal e com as cláusulas contratuais, adotando tempestivamente as providências administrativas cabíveis para resguardar o interesse público e assegurar a adequada gestão contratual. A omissão em agir dessa forma na aplicação de multa ao consórcio contratado configurou afronta aos princípios do planejamento e da eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967.

86. Ademais, conforme assentado no precedente citado pela unidade técnica (Acórdão 2.345/2017-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler), *“a instauração de processo administrativo para a aplicação de penalidades contratuais é ato administrativo vinculado. Isso porque o poder sancionador é uma prerrogativa detida pela Administração Pública para ser aplicado em benefício da coletividade, na hipótese de descumprimento de deveres por ela impostos. Assim, com fundamento no princípio da legalidade, a Administração é obrigada a submeter-se a todos os comandos que a lei contém, não lhe sendo permitida qualquer conduta que a eles se contraponha”*.

87. Ressalto que, conforme manifestação do setor jurídico do próprio Dnocs à época (peça 146), em 6/12/2021, a sanção compensatória em questão possuía relevante função de ressarcimento mínimo pelos prejuízos suportados pela autarquia, inclusive para fazer frente às despesas decorrentes dos retrabalhos ocasionados pelo abandono das obras, circunstância que reforçava a necessidade de atuação tempestiva e diligente do responsável.

88. Assim, restou configurado, no mínimo, erro grosseiro na atuação do gestor, nos termos do art. 28 da LINDB, ante a não demonstração de diligência compatível com as funções exercidas. Nessas condições, entendo adequada a rejeição da defesa apresentada por Fernando Marcondes de Araújo Leão para o item “c.4” da audiência.

89. Concluindo a presente apreciação, pugno, tal qual proposto nos autos, pela aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos responsáveis ouvidos em audiência, em virtude das irregularidades não justificadas, fixando-a segundo o grau de participação de cada agente nas irregularidades apuradas.

90. Para finalizar, registro, quanto ao achado III.1 do relatório de auditoria (sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado), que a unidade técnica propôs à peça 165 considerá-lo elidido, proposta com a qual estou de acordo, haja vista a constatação de que o Dnocs promoveu a retenção contratual do superfaturamento materializado.

91. Em relação ao achado III.2 do relatório de auditoria (regime de execução contratual inadequado e ausência de cláusula contratual/editalícia essencial), que, após exame das respostas às oitivas realizadas, a SeinfraCOM propôs, na instrução à peça 116, reiterada pela instrução à peça 165, o acolhimento das alegações apresentadas, na medida em que não restou evidenciado qualquer prejuízo ao erário, restando tão somente erro formal. Anuo, igualmente, à proposta apresentada pela unidade técnica de considerar elididas tais irregularidades.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Egrégio Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de junho de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator



ACÓRDÃO Nº 1412/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.210/2019-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
 - 3.2. Responsáveis: Walter Gomes de Sousa (003.892.184-72); Glauco Rogério de Araújo Mendes (513.894.526-20); Fernando Marcondes de Araújo Leão (083.206.244-87); Felipe Holanda Belchior (993.737.183-04); Joaquim Izídio Neto (469.637.407-63).
4. Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica – AudUrbana.
8. Representação legal: Fábio José de Oliveira Ozório (OAB/CE 8.714), representando Felipe Holanda Belchior; Mauro Oquendo do Rego Monteiro (OAB/PI 5.935), representando Glauco Rogério de Araújo Mendes; Jéssica Bueno Moreira Calil (OAB/SP 343.128), representando Consórcio Barragem Fronteiras.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia o relatório da auditoria de conformidade realizada, no âmbito do Fiscobras 2019, com o objetivo de avaliar a regularidade da aplicação de recursos federais nas obras de construção da barragem Fronteiras, localizada no Município de Crateús/CE,

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

- 9.1. acatar parcialmente as razões de justificativa de Fernando Marcondes de Araújo Leão;
- 9.2. rejeitar as razões de justificativa de Walter Gomes de Sousa, Glauco Rogério de Araújo Mendes, Felipe Holanda Belchior e Joaquim Izídio Neto;
- 9.3. aplicar aos responsáveis abaixo indicados a multa referida no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos valores especificados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo pagamento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor (R\$)
Fernando Marcondes de Araújo Leão	40.000,00
Walter Gomes de Sousa	10.000,00
Glauco Rogério de Araújo Mendes	20.000,00
Felipe Holanda Belchior	10.000,00
Joaquim Izídio Neto	30.000,00

9.4. autorizar, desde logo, com amparo no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. autorizar, desde já, caso solicitado, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, incidindo, sobre cada parcela, atualizada monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, fixando aos responsáveis o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para

comprovarem o recolhimento das demais parcelas, alertando-os de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal, sem prejuízo das demais medidas legais cabíveis;

9.6. dar ciência desta decisão aos responsáveis, ao Dnocs, ao Município de Crateús/CE e à Procuradoria da República no Estado do Ceará, para adoção das providências cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno deste Tribunal.

10. Ata nº 20/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1412-20/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral