GRUPO tagGrupo – CLASSE V – tagColegiado
TC 005.899/2026-5
Natureza: Relatório de Auditoria.
Unidades Jurisdicionadas: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT; Superintendência Regional do DNIT no Estado do Rio Grande do Sul – DNIT/RS.
Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA. DNIT. OBRAS REMANESCENTES DE CONSTRUÇÃO DA BR-285/RS, DIVISA RS/SC. ATRASO SIGNIFICATIVO NA ELABORAÇÃO, ANÁLISE E APROVAÇÃO DOS PROJETOS BÁSICOS. INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS. POSSÍVEL COMPROMETIMENTO DA ENTREGA DA OBRA. CIÊNCIA AO DNIT. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir o Relatório de Fiscalização produzido pela equipe de auditoria da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação), acostado à peça 41, que contou com manifestação favorável do corpo dirigente da unidade (peças 42 e 43):

"*I - Apresentação*

1. Trata-se de auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) - Superintendência Regional no estado do Rio Grande do Sul (DNIT-SR/RS), que abrangeu o período compreendido entre 6/4/2026 e 24/4/2026. O objetivo desta ação foi fiscalizar a execução do Contrato 94/2021, sob responsabilidade do Consórcio Planaterra/Traçado/Iguatemi, selecionado pelo DNIT para a execução dos serviços de elaboração dos projetos básicos e executivos de engenharia e execução das obras de construção da BR-285/RS na divisa RS/SC, segmento do km 45,70 ao km 54,05, com extensão de 8,35 km, conforme ilustra a Figura 1.

2. A contratação foi decorrente do Edital RDC Eletrônico 453/2020-10, cujo objeto era a 'Contratação Integrada de Empresa para Elaboração dos Projetos Básico e Executivo de Engenharia e Execução das Obras de Construção da Rodovia BR-285/RS'. A licitação foi do tipo 'menor preço por item', nos termos da Lei 12.462, de 4/8/2011 e teve como valor orçado pela autarquia o montante de R$ 89.918.574,16.

3. O contrato em tela foi firmado pelo valor de R$ 72.072.000,00 (ref. jan./2018), refletindo um desconto de 19,85% sobre o preço estimado pelo DNIT.

4. O prazo de execução constante do instrumento era de 900 dias consecutivos, contados a partir da data da ordem de início dos serviços, que, por sua vez, foi emitida para que os serviços iniciassem em 15/7/2021, enquanto o prazo de vigência contratual era de 990 dias contados a partir da mesma data.

5. Porém, o término da obra inicialmente previsto para 31/12/2023 foi prorrogado por meio de três aditivos, postergando seu final para 30/6/2027.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81038463.

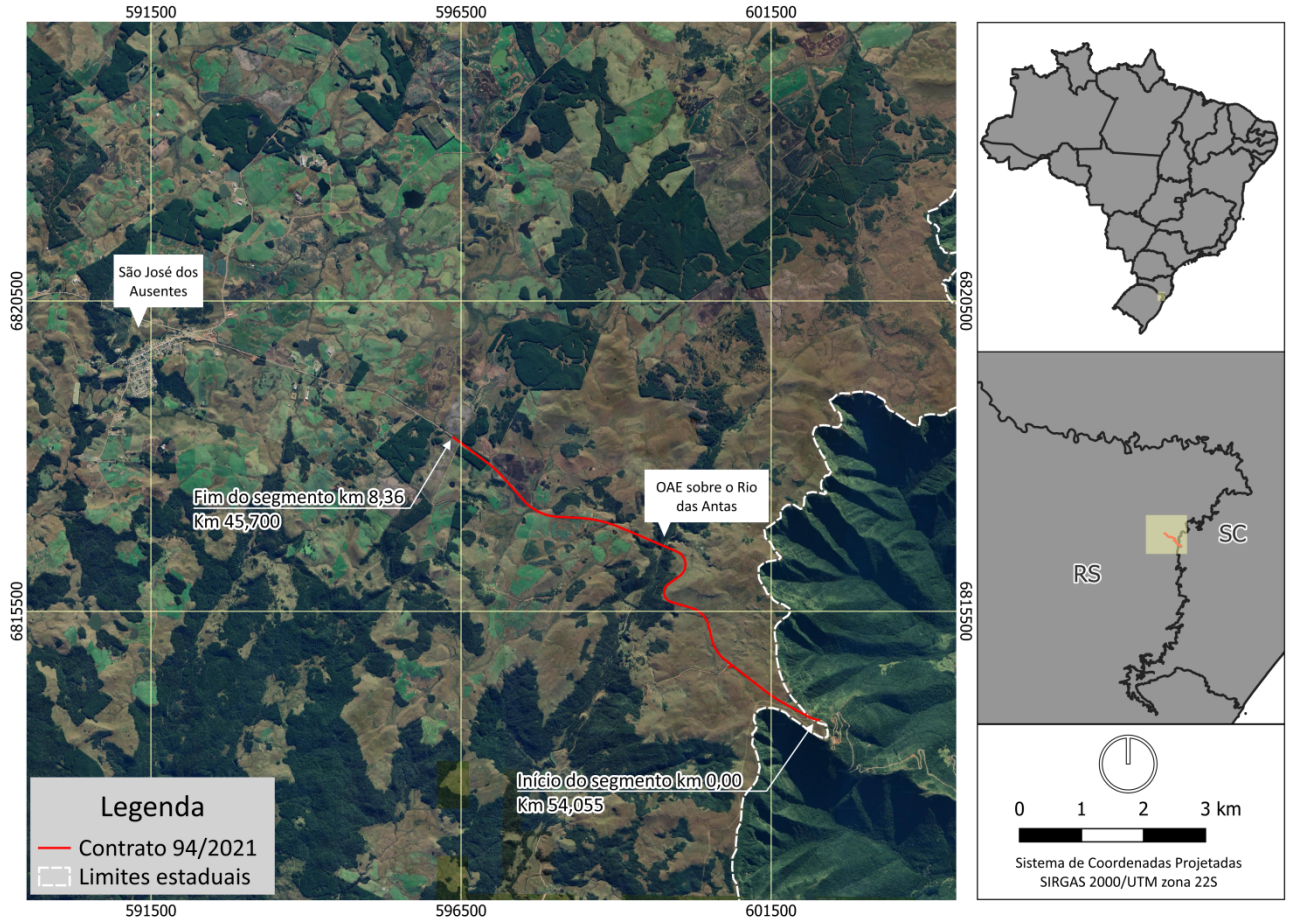


Figura 1 – Localização do segmento da rodovia BR-285/RS objeto do Contrato 94/2021
Fonte: Produção própria por meio do software QGIS

I.1. Importância socioeconômica

6. O segmento objeto desta fiscalização completa um importante trecho que liga os municípios da Serra Gaúcha à BR-101/SC, interligando os estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A rodovia também desempenha papel estratégico dentro do Mercosul, com grande relevância no intercâmbio entre os países-membros deste mercado comum, destacando-se ainda pelo elevado potencial turístico da região atravessada por esta estrada, incrementado pelas obras de pavimentação do trecho remanescente de 22 km da BR-285 no estado de Santa Catarina conhecido como Serra da Rocinha, concluídas em abril de 2026.

7. Neste sentido, o município de São José dos Ausentes/RS deverá experimentar significativo impacto positivo após a conclusão das obras, pois a rodovia fomentará o turismo na região. Além disso, podem ser esperados os seguintes benefícios após a conclusão dos serviços remanescentes na rodovia BR-285/RS:

- redução do tempo de viagens e aumento das condições de segurança dos usuários da rodovia e da população;

- melhoria das condições de escoamento dos produtos locais e impactos positivos no incremento e competitividade da economia regional; e

- incremento das atividades econômicas e, consequentemente, aumento dos recursos tributários arrecadados nos municípios da área de influência.

8. Do ponto de vista econômico, esse trecho representa um corredor logístico de grande relevância para o escoamento da produção agropecuária e industrial. A conclusão da pavimentação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81038463.

reduz distâncias, custos de transporte e tempo de deslocamento entre o interior gaúcho e os portos catarinenses, especialmente os complexos ligados à BR-101. Cadeias produtivas como maçã, pecuária leiteira, madeira, vinhos, grãos e hortifruticultura são diretamente beneficiadas.

9. Além da dimensão regional, a BR-285 possui relevância geopolítica e logística internacional. A ligação até São Borja/RS permite conexão com a Argentina e integração potencial aos corredores bioceânicos entre o Atlântico e o Pacífico. Isso aumenta sua importância para o transporte de cargas do Mercosul e para a competitividade das exportações do Sul do Brasil. As intervenções também contribuem para a integração territorial entre os estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, fortalecendo fluxos econômicos e sociais entre municípios da serra gaúcha e do sul catarinense. A melhoria da infraestrutura rodoviária favorece ainda o escoamento da produção regional em direção à BR-101 e aos portos catarinenses, ampliando a capacidade logística do corredor.

10. O impacto social também é expressivo. Historicamente, a precariedade do trecho em comento, inclusive da Serra da Rocinha, dificultava o deslocamento de moradores, estudantes, trabalhadores e serviços públicos, sobretudo em períodos de chuva e neblina intensa. A pavimentação amplia a segurança viária, reduz o isolamento relativo de comunidades serranas e melhora o acesso a saúde, educação e comércio regional. O trecho era conhecido pelas dificuldades operacionais, interrupções e longos períodos de obras devido à complexidade geotécnica da região montanhosa.

11. A obra também possui forte impacto turístico, pois está localizada em um dos principais atrativos paisagísticos do Sul do Brasil, operando como porta de entrada para os cânions, parques naturais e destinos de ecoturismo dos Campos de Cima da Serra e do litoral sul catarinense. A melhoria da infraestrutura tende a ampliar o fluxo turístico, estimular hotéis, pousadas, restaurantes e serviços locais, além de fomentar atividades ligadas ao turismo de aventura e contemplação.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

12. Em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário (TC 018.148/2025-5), de relatoria do Min. Vital do Rêgo, realizou-se a auditoria de conformidade no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), no período compreendido entre 6/4/2026 e 24/4/2026.

13. As razões que motivaram esta ação de controle foram a materialidade e a relevância do empreendimento no âmbito das contratações integradas do Regime Diferenciado de Contratação (RDC). Nesse contexto, o presente trabalho pode auxiliar na correção de fragilidades com a adoção de providências saneadoras para a otimização da execução de contratos futuros.

14. Com relação ao Relator do processo, foi selecionado o Ministro Augusto Nardes por sorteio, seguindo o critério da Resolução-TCU 346/2022, art. 2º, §2º (peça 2).

II.2. Visão geral do objeto

15. Trata-se das obras remanescentes do contrato PD-10-049/2001, firmado em 26/11/2001, com a Construtora Sultepa S/A (CNPJ 90.318.338/0001-89), vencedora da concorrência 468/2000-10, pelo valor de R$ 18.797.443,67 (ref. jun./2000), cujo objeto era a 'implantação e pavimentação da BR-285/RS, segmento km 24+176 - km 0, entre Bom Jesus/RS e a divisa RS/SC (lote 2)', referente ao subtítulo 'construção de trechos rodoviários no Corredor Mercosul - construção de trechos rodoviários no Estado do Rio Grande do Sul' (PT 26.782.0233.5707.0012), constante do Anexo VIII da LOA/2003.

16. Durante sua execução, o contrato foi paralisado para que fossem avaliados os impactos ambientais da implantação da rodovia. A continuidade das obras foi liberada após a emissão da Licença de Instalação (LI 860/2012 IBAMA).

17. Em maio de 2013, foi elaborada uma Revisão de Projeto em Fase de Obras (RPFO) com vistas ao atendimento das condicionantes previstas no licenciamento ambiental. Entretanto, executadas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81038463.

as obrigações ambientais solicitadas e com a liberação dos segmentos remanescentes da obra, a Construtora Sultepa não apresentou rendimento condizente com o seu cronograma de execução, além de apresentar pendências fiscais e trabalhistas. Assim, o DNIT paralisou a obra em 1º/5/2014, solicitando, logo após, a rescisão contratual.

18. Em novembro de 2014, a empresa Enecon S/A, que também era responsável pela supervisão das obras de construção do segmento (lote 02), elaborou o Relatório de Serviços Remanescentes para Conclusão das Obras da BR-285/RS, no 'Segmento Adjacente a Divisa com o Estado de Santa Catarina - km 30+000 ao km 54+176,55', contendo a relação dos serviços a serem executados.

19. O anteprojeto que subsidiou o Edital RDC Eletrônico 453/2020-10 foi elaborado pela SR/RS e aprovado pela Portaria Nº 1939, de 2/4/2020 (peça 11). O valor estimado para a contratação foi calculado com base nos valores praticados pelo SICRO em janeiro/2018 (onerado), e chegou ao montante de R$ 89.918.574,16 (peça 12).

20. Assim, foi promovida licitação das obras remanescentes por meio do Edital RDC Eletrônico 453/2020-10, publicado em 12/11/2020 (peça 13), que teve por objeto a 'Contratação Integrada de Empresa para Elaboração dos Projetos Básico e Executivo de Engenharia e Execução das Obras de Construção da Rodovia BR-285/RS', cujos valores dos lances das licitantes estão resumidos no quadro que segue:

Quadro 1 – Empresas licitantes e lances ofertados

Licitante	*CNPJ*	*Menor lance*	*Quantidade de lances*
Planaterra – Terraplenagem e Pavimentação Ltda.	*82.743.832/0001-62*	*R$ 72.072.000,00*	*13*
Castilho Engenharia e Empreendimentos S/A	*92.779.503/0001-25*	*R$ 72.800.000,69*	*6*
Ivaí Engenharia de Obras S/A	*76.592.542/0001-62*	*R$ 78.700.000,00*	*6*
Confer Construtora Fernandes Ltda.	*75.534.974/0001-54*	*R$ 78.820.000,00*	*6*
Construtora Pelotense Ltda.	*92.190.503/0001-95*	*R$ 87.557.625,54*	*6*
Mac Engenharia EIRELI	*80.083.454/0001-02*	*R$ 89.600.000,00*	*5*
Sultepa Construções e Comércio Ltda. – em recuperação judicial	*90.318.338/0001-89*	*R$ 93.797.000,00*	*4*
Trier Engenharia S/A	*10.441.611/0001-29*	*R$ 96.000.000,00*	*2*

Fonte: elaboração própria a partir da Ata de Realização do RDC Eletrônico (peça 14).

21. Após a conclusão do certame licitatório, foi firmado o Contrato 94/2021 entre o DNIT e o Consórcio Planaterra/Traçado/Iguatemi, em 16/3/2021, no valor de R$ 72.072.000,00, representando um desconto de 19,85% sobre o preço orçado pelo DNIT, que era de R$ 89.918.574,16 (peça 12).

22. A ordem de início dos serviços, emitida em 14/7/2021 (peça 21), autorizou o consórcio construtor a iniciar suas atividades a partir de 15/7/2021, tendo a data de 31/12/2023 como prazo final para conclusão das obras, correspondendo aos 900 dias de prazo de execução.

23. Durante a execução do contrato, foram firmados três termos aditivos de prorrogação de prazo conforme o quadro que segue:

Quadro 2 – Resumo dos Termos Aditivos ao Contrato 94/2021

Termo Aditivo	*Objeto*	*Data da assinatura*
1º	*Prorrogação de prazo de vigência por mais 180 dias, cujo término passa para a ser 28/6/2024 (peça 18).*	*14/12/2022*
2º	*Prorrogação de prazo de execução por mais 780 dias, postergando o final dos serviços de 31/12/2023 para 18/2/2026 (peça 19).*	*16/11/2023*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81038463.

3º	*Prorrogação de prazo de execução por mais 497 dias, dilatando o término dos trabalhos de 18/2/2026 para 30/6/2027 (peça 20).*	*20/1/2026*

Fonte: elaboração própria a partir dos documentos obtidos do Siac/DNIT.

24. A fiscalização do DNIT conta com o apoio da empresa supervisora Ecoplan Engenharia Ltda. (CNPJ 92.930.643/0001-52) desde 22/8/2022, por meio do contrato 391/2022.

25. Por ocasião da visita técnica da equipe de auditoria, as obras encontravam-se em execução e a central de britagem operacional. Conforme relato da fiscalização e dos representantes do Consórcio, a usina de CBUQ será montada quando do término da construção da ponte sobre o Rio das Antas, momento em que a terraplenagem do trecho estará totalmente executada e a pavimentação de todo segmento poderá ser iniciada.

26. Até a 58ª medição (abril/2026), do valor contratual atualizado de R$ 119.453.916,11 (R$ 72.072.000,00 + reajustamentos de R$ 47.381.916,11), haviam sido pagos R$ 48.817.140,86, representando 40,87% de execução financeira. Em valores iniciais, sem considerar o reajustamento, foram pagos R$ 31.201.601,36, correspondendo a 43,29% de execução.

27. Por fim, registra-se que a soma dos valores empenhados até a data da fiscalização corresponde a R$ 81.842.671,58, com ajustes a menor no valor de R$ 4.678.679,79, resultando em um valor final de R$ 77.163.991,79 (peça 24).

28. Em 5/11/2025 e 10/4/2026, o Consórcio protocolou solicitações de termos aditivos para reequilíbrio econômico-financeiro do contrato e pagamento por serviços adicionais tendo em vista, entre outros aspectos, a inclusão de obras para atendimento a condicionantes ambientais e a influência das condições climáticas locais sobre o rendimento dos serviços, onerando a avença em R$ 48.281.026,51 (ref. set./2025) (peça 23).

29. Sob o aspecto técnico, a rodovia BR-285/RS, no trecho em questão, desenvolve-se em pista simples com uma faixa de tráfego por sentido (2,0 m x 3,5 m) e acostamento com 2,00 m de largura. O segmento estende-se parte em relevo ondulado e parte em relevo montanhoso, na região conhecida como Campos de Cima da Serra, caracterizada pelas severas condições climáticas, com frequentes registros de baixas temperaturas e grande incidência de neblina.

30. O empreendimento, com extensão total de 8,354 km, inicia no km 45,70, no final do pavimento asfáltico existente e finaliza na divisa do estado do Rio Grande do Sul com o estado de Santa Catarina, no km 54,05. Além da pavimentação desse trecho, o objeto do contrato inclui a execução de duas interseções, localizadas no km 334,6 e no km 38,9, conforme previsto no Edital RDC Eletrônico 453/2020-10 (peça 13, p. 68 e p.79-80).

31. Para conclusão do segmento foi necessária a construção de dois viadutos para a passagem de fauna, com 45,0 m e 66,0 m de extensão, e a construção da ponte sobre o Rio das Antas, que atravessa um grande cânion com altura próxima a 60,0 m.

32. A ponte sobre o Rio das Antas, localizada entre o km 49+404,8 e o km 49+805,2, possui uma extensão total de 400,4 m e será executada pelo processo de 'avanços sucessivos' em concreto protendido, com dois vãos estáticos centrais de 130,0 m e dois vãos extremos de 70,0 m. O sistema de executivo é composto por três duplos-balanços a serem executados a partir dos pilares, construindo-se treze aduelas em cada balanço. O estrado é formado por uma viga concebida em forma de caixão celular de 7,00 m de altura nos apoios internos com altura de 2,50 m nos centros de vão e nas suas extremidades. A mesoestrutura é formada por pilares de seção retangular nos extremos e pilares de seção celular no interior da obra. A infraestrutura é formada por sapatas rígidas de concreto armado, apoiadas diretamente sobre a rocha. A obra de arte especial se desenvolve em tangente e em rampa, com um pequeno trecho em curva vertical. Em relação ao projeto aprovado, houve alteração em relação à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81038463.

inclusão de segmento de ponte em vigas protendidas, da ordem de 50,0 m de extensão, enquanto 350,0 m da ponte serão executados por meio de balanços sucessivos.

33. Tendo em vista que se trata de contratação integrada, os projetos básico e executivo foram desenvolvidos pela contratada e adequados às premissas do anteprojeto elaborado em 2018. Em relação ao anteprojeto geométrico, as características adotadas atendem as normas para Classe I e foram empregadas nos seguintes segmentos:

- início do trecho até o Rio das Antas (relevo ondulado); e

- do Rio das Antas até a divisa SC/RS (relevo montanhoso).

34. No primeiro segmento, as características adotadas se enquadram nas normas recomendadas para velocidade diretriz de 80 km/h e relevo ondulado, enquanto no segmento com relevo montanhoso a velocidade diretriz adotada foi de 60 km/h. O acostamento assumido para o trecho foi de 2,00 m, com exceção da ponte sobre o Rio das Antas, onde é 2,50 m.

35. No anteprojeto também foram contempladas as seguintes interseções:

- interseção com a ERS-020;

- interseção de acesso ao Distrito Industrial de São José dos Ausentes/RS – km 34+600; e

- interseção no acesso secundário a São José dos Ausentes/RS – km 38+900.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

36. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o Contrato 94/2021, celebrado para a elaboração dos projetos básicos e executivos de engenharia e execução das obras de construção na BR-285/RS, na divisa RS/SC.

37. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: a previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

b) Questão 2: o anteprojeto contém os requisitos mínimos para licitação e propõe soluções de engenharia técnica e economicamente adequadas às condições locais?

c) Questão 3: a formalização do contrato atende aos preceitos legais e sua execução está sendo adequada?

d) Questão 4: qual o nível ou grau de maturidade do empreendimento a ser avaliado por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP)?

II.4. Metodologia utilizada

38. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de19 de outubro de 2009).

39. Nesta fiscalização, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: exame documental, conferência de cálculos, consulta aos sistemas do DNIT e inspeção física, inclusive com a utilização de drone. Entre os papéis de trabalho utilizados, destacam-se o processo administrativo da licitação e execução do contrato registrado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), as medições mensais, o orçamento base da licitação, os projetos de engenharia e o relatório da empresa supervisora.

40. Também foi realizada avaliação do empreendimento por meio do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), cuja metodologia decorre do Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes. Tal avaliação consta detalhadamente em seção separada deste relatório de fiscalização, no Apêndice D.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81038463.

41. Por fim, foi empregado aerolevantamento por meio de drone para capturar imagens aéreas de alta resolução, que são processadas para gerar ortofotos, modelos digitais de superfície e modelos tridimensionais. Esses produtos permitem verificar a conformidade do traçado geométrico e do perfil do terreno com os projetos aprovados, além de possibilitar medições precisas de distância, altimetria e volumes. Esse procedimento consta em seção separada deste relatório de fiscalização, no Apêndice E.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

42. Não houve limitações à execução da auditoria.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

43. O volume de recursos fiscalizados é de R$ 119.453.916,11, correspondentes ao somatório dos valores do contrato (R$ 72.072.000,00) e seus reajustamentos (R$ 47.381.916,11), não havendo aditamentos com reflexo financeiro até o momento.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

44. Como benefícios potenciais, espera-se que a presente fiscalização propicie o aprimoramento na forma de atuação do DNIT quanto à previsão realista dos prazos necessários para a elaboração e aprovação dos projetos básicos e executivos apresentados pelo contratado, além do incremento da expectativa de controle por parte da entidade auditada. Também se espera que a avaliação realizada por meio do iPMP possa fornecer subsídios para aprimoramento dos procedimentos de planejamento de obras rodoviárias do DNIT.

III. Achados de auditoria

III.1. Descumprimento do prazo para entrega, análise e aprovação dos projetos básicos em contratações integradas

Tipificação

45. Falhas / impropriedades (F/I).

Situação encontrada

46. De acordo com o cronograma físico-financeiro constante do edital de licitação (peça 15) e da proposta do contratado (peça 16, p. 12 a 14), o prazo para a elaboração e aprovação do projeto básico era de seis meses, enquanto o desenvolvimento dos projetos executivo se daria durante o período de execução da obra, em dezoito meses subsequentes.

47. Ocorre que os prazos inicialmente estabelecidos não foram cumpridos pelas partes, conforme demonstrado no relatório de termos de aceite de projetos (peça 22).

48. Uma vez que a ordem de serviço para início dos serviços foi emitida em 15/7/2021, os projetos básicos deveriam ter sido concluídos até 15/1/2022. Verifica-se que, de acordo com o relatório à peça 22, os projetos tiveram sua aprovação efetivada muito tempo após o prazo inicialmente pactuado. Como exemplo, tem-se o projeto básico geométrico, que foi aprovado somente em 4/7/2023, ou seja, dezessete meses após a data prevista.

49. O Tribunal, por meio do Acórdão 2.507/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Jhonatan de Jesus, proferido nos autos do TC 005.597/2022-6, já se manifestou acerca dessa falha sistêmica do DNIT da seguinte forma:

> *ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:*
>
> *(...)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81038463.

9.2. recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em relação às contratações integradas sob sua responsabilidade:

9.2.1. adote providências concretas, nos termos do art. 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021, com vistas a mitigar as causas apontadas por esta fiscalização de atrasos no processo de entrega, análise e aprovação de projetos, tais como a insuficiência de metas contratuais claras e de prazos para análise de projetos, a baixa qualidade tanto dos projetos apresentados quanto dos anteprojetos e a inefetiva e ineficiente atuação sancionatória nos casos de empresas que apresentam baixo desempenho, bem como as ineficiências internas que retardam as análises e as aprovações dos projetos relativamente a processos de trabalho inadequados e gestão de pessoas;

9.2.2. adote em seus editais, termos de referência ou anteprojetos cronogramas objetivos e factíveis que contemplem o caminho crítico para a fase de elaboração de projetos, definindo metas finais e intermediárias, além de prazos específicos para as entregas pelo contratado e para as análises a seu cargo, conforme preconizam os arts. 92, inciso VII, da Lei 14.133/2021 e 8º, § 2º, inciso I, do Decreto 7.581/2011;

9.2.3. desenvolva e implemente procedimentos efetivos para avaliar e exigir desempenho adequado dos contratados durante a fase de elaboração de projetos, com vistas a prevenir e minimizar, de forma tempestiva, desempenhos insuficientes, nos termos do art. 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021 e do art. 8º, inciso XIV, do Decreto 7.581/2011;

(...)

50. Vale lembrar, também, que o contrato objeto desta fiscalização fez parte dos estudos estatísticos que embasaram o referido acórdão.

Conclusão e encaminhamento

51. O atraso verificado na elaboração, análise e aprovação dos projetos básicos contraria o item 2.2 da Cláusula Segunda do Contrato 94/2021, que diz que (peça 17, p. 2):

> *2.2. A execução dos serviços será iniciada após a expedição da 'Ordem de Serviço Inicial' dada pela Superintendência Regional do DNIT no Rio Grande do Sul após a publicação do extrato do Contrato no Diário Oficial da União - DOU e da entrega das 'Garantias de Cumprimento do Contrato', cujas etapas observarão o cronograma fixado no Termo de Referência. A Ordem de Início de Serviço para a Execução das Obras será dada pela Superintendência Regional do DNIT no Rio Grande do Sul, apenas a partir de Projeto Executivo aceito pelo DNIT. (destaques acrescidos)*

52. Além disso, tal demora contraria os princípios constantes do art. 37 da Constituição Federal, bom como os arts. 3º da Lei 12.462/2011 e 66 da Lei 8.666/1993.

53. Uma vez que o acórdão referido anteriormente foi publicado após as datas da licitação e da assinatura do contrato em tela, deixa-se de aplicar qualquer sanção à autarquia, julgando-se necessário, contudo, dar ciência ao órgão acerca dessa impropriedade.

IV. Análise da maturidade do empreendimento por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP)

54. Neste trabalho foi empregado procedimento de auditoria voltado à mensuração da maturidade do projeto (empreendimento), que abrange todos os estudos que culminaram na assinatura do Contrato 94/2021, objeto da presente fiscalização. Essa avaliação foi feita por meio da aplicação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), conforme metodologia descrita pelo guia elaborado pelo TCU, aprovado por meio do Acórdão 2.718/2025 TCU Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes.

55. Todo o detalhamento da análise realizada consta do Apêndice D do presente relatório de fiscalização.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81038463.

56. A aplicação da metodologia do iPMP à BR-285/RS resultou em escore final de 33%, evidenciando que o planejamento que fundamentou o empreendimento apresenta elementos tecnicamente consistentes em diferentes etapas, mas também lacunas relevantes que limitaram seu grau de maturidade sob a ótica do Modelo de Cinco Dimensões (M5D).

57. O resultado obtido deve ser interpretado em conjunto com os escores individuais das cinco dimensões avaliadas e com as particularidades do objeto analisado. Conforme a análise realizada, a documentação apresentada pelo DNIT demonstra que o processo decisório associado ao empreendimento se desenvolveu ao longo de várias décadas, envolvendo estudos de viabilidade, projetos de engenharia, processos licitatórios, revisões decorrentes do licenciamento ambiental, paralisação das obras, rescisão contratual e posterior contratação dos serviços remanescentes.

58. Nesse contexto, a aplicação do iPMP observou a correspondência entre cada ação, o momento do planejamento em que deveria ser realizada e as evidências disponíveis para demonstrar sua execução. A documentação histórica foi considerada quando pertinente às ações próprias das fases iniciais do planejamento ou necessária à compreensão da evolução da solução, enquanto as ações vinculadas à preparação da contratação e à implantação foram avaliadas principalmente a partir da documentação que fundamentou o RDCi 453/2020-10, do qual resultou o Contrato 94/2021.

59. Embora o Guia de Aplicação do iPMP estabeleça critérios objetivos para avaliação das ações que compõem o indicador, sua aplicação pressupõe análise técnica das evidências disponíveis e consideração das particularidades de cada empreendimento. Assim, a aferição da maturidade não decorre apenas da verificação isolada da existência de determinados documentos, mas da avaliação de sua aderência aos objetivos de cada ação, de sua inserção no processo decisório e da capacidade de demonstrar fundamentação técnica. Essa característica permite que a metodologia seja aplicada a empreendimentos com diferentes níveis de complexidade e estágios de desenvolvimento, sem afastar a necessidade de observância dos referenciais estabelecidos pelo M5D.

60. Essa abordagem permitiu reconhecer os avanços observados na estruturação da contratação dos serviços remanescentes sem afastar a lógica sequencial da metodologia. A documentação produzida para o RDCi 453/2020-10 demonstrou maior desenvolvimento de determinados componentes, especialmente daqueles relacionados à preparação da contratação, à definição do objeto, à distribuição contratual de riscos, à estimativa de custos, à identificação de fontes de recursos e à estruturação de mecanismos de fiscalização e supervisão. Ainda assim, permaneceram oportunidades relevantes de aprimoramento em relação às práticas previstas pelo M5D.

61. Na Ação 22, por exemplo, foi identificada justificativa para adoção da contratação integrada e matriz formal de distribuição de riscos. Entretanto, não foi demonstrada comparação suficientemente estruturada entre alternativas de contratação nem fundamentação completa dos critérios empregados para alocação dos principais riscos, o que impediu o atendimento integral da ação.

62. De forma semelhante, a Ação 36 evidenciou que há instrumentos de fiscalização, supervisão e monitoramento da execução do remanescente. Esses mecanismos constituem elementos relevantes de gestão, mas não se confundem com o plano estruturado de avaliação do projeto requerido pela metodologia, que deveria contemplar, entre outros aspectos, mecanismos destinados à avaliação do desempenho e ao aproveitamento das lições obtidas durante a implantação.

63. Esses exemplos ilustram que, apesar de a documentação relacionada à contratação remanescente alcançar uma série de requisitos avaliados, ainda permanecem lacunas em relação às boas práticas preconizadas pelo M5D.

64. Considerando a aplicação da metodologia, foram apurados os seguintes escores: 42% na Dimensão Estratégica, 28% na Econômica, 50% na Comercial, 30% na Financeira e 17% na Gerencial. A Dimensão Comercial apresentou o melhor desempenho, refletindo maior desenvolvimento dos

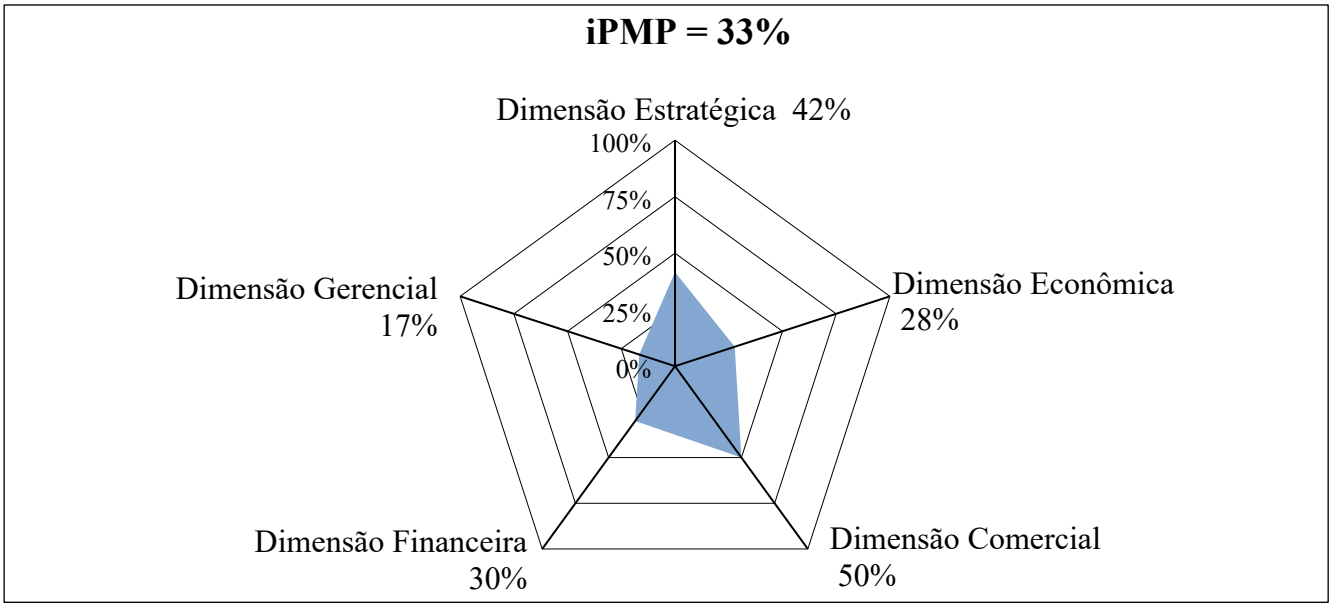
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81038463.

elementos relacionados à estruturação da contratação dos serviços remanescentes. Por outro lado, a Dimensão Gerencial apresentou o menor escore, especialmente em razão das lacunas relacionadas ao planejamento integrado da execução, aos mecanismos de acompanhamento de riscos e benefícios e a outros instrumentos necessários à coordenação e ao controle do empreendimento. Nas demais dimensões, foram identificados elementos tecnicamente relevantes, mas com limitações de abrangência, integração ou atualização que impediram níveis mais elevados de maturidade.

65. Ressalte-se que o escore apurado não representa juízo sobre a viabilidade do empreendimento nem, isoladamente, sobre a regularidade dos atos praticados pelo DNIT. O indicador possui finalidade diagnóstica e busca aferir o grau de aderência do processo de planejamento às boas práticas incorporadas ao Modelo de Cinco Dimensões. Assim, o principal produto da aplicação da metodologia não é o escore calculado, mas a identificação das lacunas, oportunidades de aprimoramento e fatores que contribuíram para o resultado alcançado, como prevê o guia de aplicação da metodologia.

66. Os apontamentos consignados na análise detalhada no Apêndice D evidenciam oportunidades de aperfeiçoamento relacionadas, entre outros aspectos, à maior integração entre necessidade pública, objetivos, escopo, benefícios e resultados esperados; ao aprofundamento e à atualização das análises econômicas; à fundamentação e ao teste prévio das estratégias de contratação; à avaliação prospectiva da capacidade de custeio; e ao desenvolvimento integrado dos instrumentos de planejamento e acompanhamento gerencial, especialmente aqueles relacionados a riscos, benefícios, mudanças, cronograma e avaliação do projeto.

Figura 2 – Gráfico radar representativo do iPMP do empreendimento



Fonte: Produção própria.

67. Diante do exposto, propõe-se dar ciência ao DNIT do escore apurado e dos pontos de aprimoramento identificados nesta avaliação, especialmente aqueles detalhados no Apêndice D deste relatório. Destacam-se a importância de maior integração e rastreabilidade entre os diferentes componentes do planejamento, da atualização das avaliações diante de alterações relevantes do empreendimento e do fortalecimento dos instrumentos destinados à análise econômica, à capacidade de custeio e ao planejamento gerencial da implantação. Tais medidas tendem a elevar a previsibilidade, a transparência e a robustez do planejamento, contribuindo para maior segurança na entrega do valor público associado aos empreendimentos de infraestrutura.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81038463.

V. Fatos não relacionados a achados de auditoria

V.1. Aplicação de procedimentos de auditoria com utilização de aerolevantamento com drone.

68. Neste trabalho capturou-se 501 imagens para geração de uma ortofoto, que é uma imagem aérea produzida em escala e livre de distorções, que possibilita realizar medições de distância, altimetria etc. A ortofoto alcançou uma extensão de 5 km ao longo da obra, com resolução de 3,80 cm/pix, bem superior aos 15 cm/pix das melhores imagens de satélite disponibilizadas no mercado.

69. Com os dados obtidos, observou-se que a localização do trecho em execução apresenta conformidade com o traçado geométrico previsto no projeto, conforme pode-se observar na imagem do segmento do km 50,690 ao km 54,054, com extensão de 3,364 km, apresentada na figura que segue:

Figura 3 – Comparativo do traçado geométrico do projeto com o trecho implantado da obra



Fonte: Produção própria.

70. Demais informações sobre a aplicação de procedimento de auditoria com a utilização de drones nesta e em outras fiscalizações da AudRodoviaAviação podem ser encontradas no Apêndice E deste trabalho.

V.2. Pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato

71. No decorrer dos trabalhos, a equipe de auditoria verificou, nos processos SEI consultados, a existência de solicitações de alteração contratual propostas pelo Consórcio. Tais aditamentos ainda

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81038463.

não haviam sido formalizados até o final desta fiscalização e encontravam-se sob análise do DNIT, cujos pleitos serão detalhados a seguir.

72. Por meio dos ofícios LIC 144/2025, de 5/11/2025, LIC058/2026 e LIC059/2026, ambos de 10/4/2026 (peças 27 a 29), o Consórcio solicita aditamentos ao contrato, todos com reflexo financeiro, tendo em vista as seguintes situações:

a) apuração dos impactos na produtividade do Consórcio;

b) exigência de ensaio com viga Benkelman;

c) adequações solicitadas pelo Ibama; e

d) prorrogação do prazo contratual.

73. Resumidamente, os pedidos do Consórcio envolvem os seguintes itens:

I) Ensaio com viga Benkelman

O Consórcio solicita R$ 145.807,22 devido à exigência da Fiscalização do DNIT para a realização de ensaios de deflexão com viga Benkelman como critério de liberação da compactação de aterros. Alega que tal exigência extrapola as normas e especificações originais do contrato e sustentam que se trata de uma 'modificação das especificações de serviços', o que, pela Matriz de Risco 1A, seria responsabilidade da contratante.

Os principais detalhes dessa exigência, conforme relatado pelo consórcio, são:

a) Substituição de métodos: o uso da viga Benkelman substituiu os métodos tradicionais de controle que haviam sido contratados, como o ensaio com gamadensímetro (ensaio nuclear) e o método do cilindro de areia.

b) Frequência dos ensaios: a Fiscalização do DNIT determinou que os ensaios de deflexão fossem realizados a cada 20 metros e em três pontos por seção.

c) Controvérsia normativa: o Consórcio argumenta que essa exigência não estava prevista nas normas técnicas vigentes do DNIT ou da ABNT para essa finalidade específica, alegando que se trata de uma 'modificação das especificações de serviços' que impactou a produtividade e aumentou os custos operacionais.

II) Adequações de recuperação ambiental

Neste ponto, o pleito é de R$ 3.657.801,86 devido a custos com transplantes florestais, manutenção de viveiro, aumento de hidrossemeadura, barreiras de siltagem e ampliação de passagens de fauna, totalizando 30.015,92 m² de recuperação. O Consórcio afirma que foram determinações da Autarquia e do Ibama ao longo da execução que ampliaram o escopo ambiental original.

Adequações por vontade de terceiros (Ibama) parecem justificadas por não serem previsíveis. Entretanto, a Matriz de Riscos atribui à contratada a responsabilidade pelo 'Licenciamento Ambiental e Componente Ambiental do Projeto de Engenharia e Execução dos Serviços'. Assim, é preciso elucidar se as exigências do Ibama são novos condicionantes ou apenas o cumprimento do que já era inerente ao licenciamento.

III) Adequações ao Plano de Ação de Emergência

O Consórcio solicita R$ 2.437.772,89 para incluir sistemas de captação de água pluvial na ponte sobre o Rio das Antas, instalação de caixas separadoras de óleo e água e extensões de defensas metálicas. Tais obrigações não constavam no edital, no anteprojeto, nem na Licença de Instalação 1217/2018 emitida pelo Ibama. O Consórcio alega ter assumido esses custos unilateralmente para cumprir o plano de ação.

IV) Impactos na produtividade

O contratado aponta impactos severos na produtividade das equipes, solicitando o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81038463.

pagamento de custos diretos e indiretos extraordinários (incluindo aplicação de FIC na composição de preços, montando R$ 3.101.716,75) por conta de solicitações emitidas pelo DNIT:

a) Sondagens adicionais: foram solicitadas sondagens rotativas adicionais para determinar com rigor as categorias de materiais (1ª, 2ª e 3ª), o que o Consórcio considera tecnicamente desnecessário para a fase de projeto e causador de atrasos.

b) Nível de protensão da ponte: foi determinada a alteração do nível de protensão da superestrutura da ponte sobre o Rio das Antas. O Consórcio afirma que seu projeto original já atendia às normas (NBR 6118:2014) e ao anteprojeto, e que a mudança causou atrasos 'incomensuráveis'.

Além dessas solicitações atribuídas à Autarquia, o Consórcio traz o fenômeno da 'viração', descrito como um evento meteorológico adverso e recorrente na Serra da Rocinha, que gera impactos severos e impeditivos para a produtividade das obras.

Com base nos documentos e no Laudo Climatológico apresentado pelo contratado, a viração é definida como a formação súbita de nevoeiros densos em dias atmosfericamente estáveis. O fenômeno ocorre devido ao alto gradiente altimétrico e às diferenças de pressão entre o litoral e o planalto: o ar oceânico quente e úmido ascende pelas vertentes (barlavento) e condensa-se rapidamente ao encontrar temperaturas menores em altitude.

O contratado destaca que este fenômeno afeta as obras de diversas formas:

- Redução da visibilidade: a visibilidade horizontal é frequentemente reduzida para menos de mil metros, comprometendo a segurança e a mobilidade das frentes de serviço.

- Aumento da umidade: o fenômeno causa rápida saturação de água no ar, o que aumenta a umidade do solo e dificulta atividades como terraplenagem e pavimentação.

- Janela operacional crítica: estudos indicam que a viração tem maior concentração entre as 8h e 14h, atingindo justamente o período de maior atividade diurna em obras lineares.

- Interrupção de atividades: o nevoeiro cria condições favoráveis à interrupção total ou parcial de trabalhos ao ar livre em ambientes abertos.

Por fim, o Consórcio fundamenta seu pleito de reequilíbrio econômico-financeiro alegando que: trata-se de uma 'sujeição imprevista' de impossível quantificação prévia, pois não havia séries históricas consolidadas para essa localidade específica; e o evento enquadra-se legalmente como caso fortuito ou força maior, sendo um risco extraordinário que não foi atribuído à contratada pela Matriz de Risco do contrato de contratação integrada.

Para mensurar o prejuízo financeiro, o consórcio propôs uma adaptação do Fator de Influência de Chuvas (FIC), baseada no Manual de Custos do DNIT:

- Critério de dia perdido: considerou-se como dia efetivamente paralisado aquele que registrasse mais de 2 horas de nevoeiro durante a jornada de trabalho.

- Estimativa de perda: o laudo apresentado aponta que o impacto da viração sobre o contrato varia entre 23% e 40% do número de horas diurnas trabalháveis em um ano.

A aplicação do FIC adaptado nas composições de preços unitários dos serviços resultou em uma solicitação de reequilíbrio financeiro por perda de produtividade.

V) Fatos de terceiros e desapropriações

O Consórcio alega impactos no cronograma e custos extras devido a ações judiciais de desapropriação como, por exemplo, no km 45+835, que impediram o acesso a áreas e quebraram o equilíbrio entre cortes e aterros (terraplenagem).

A Matriz de Risco do contrato define que 'eventual atraso de cronograma executivo sem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81038463.

causa dada pelo contratado' no processo de desapropriação é risco da Contratante. Nesse caso, deve ser avaliado se os custos extras de transporte de material de bota-foras ou empréstimos distantes decorrem diretamente dessa imissão de posse tardia.

Os fundamentos jurídicos apresentados pelo consórcio para o aditamento do contrato baseiam-se, primordialmente, na Lei 12.462/2011 (Lei do RDC), uma vez que a Lei 14.133/2021 ainda não havia sido publicada quando da assinatura do contrato, na Constituição Federal e na Matriz de Risco do contrato.

74. Segundo o Consórcio, um dos fatores que impactou a produtividade diz respeito às condições do clima da região, qual seja, o fenômeno da 'viração', que se caracteriza pela rápida formação de densa névoa em áreas de serra, causada pelo choque entre o ar quente e úmido vindo do oceano e as temperaturas mais baixas do topo do planalto. Assim, em razão desse evento climático, a umidade do solo aumenta e a visibilidade diminui.

75. Em princípio, o contratado, quando da apresentação de sua proposta, aceitou as condições locais por ocasião da visita realizada (peça 26, p. 201).

76. Nesse sentido, a Matriz de Risco - 1A do edital de licitação determina quais as partes responsáveis para a resolução das situações que causem impacto no atraso no cronograma e aumento dos custos, conforme segue (peça 13, p. 169):

Quadro 3 – Matriz de Risco - 1A

TIPO DE RISCO	DESCRIÇÃO	MATERIALIZAÇÃO	MITIGAÇÃO	ALOCAÇÃO
Construção / Montagem / Implantação	Risco de ocorrerem eventos na construção que impeçam o cumprimento do prazo ou que aumentem os custos.	Atraso no cronograma; Aumento dos custos.	Seguro risco de engenharia. Condições de habilitação.	Contratada. Seguradora.

Fonte: Edital RDC 453/2020

77. Em consulta aos processos SEI do DNIT, não foram encontrados documentos indicando que tais pleitos já tivessem sido examinados, inferindo-se que ainda estejam em análise do órgão e, por esse motivo, deixa-se de propor qualquer ação do Tribunal acerca do assunto tratado neste tópico, mas, tão somente, fazer o presente registro desses eventos no relatório.

VI. Análise dos comentários dos gestores

78. Dispensa-se o envio do relatório preliminar para comentários dos gestores em razão da proposta de encaminhamento de ciência ao DNIT, nos termos do art. 9º, da Resolução-TCU 315, de 22/4/2020.

VII. Conclusão

79. A auditoria realizada no âmbito do Contrato 94/2021, referente às obras remanescentes de construção da BR-285/RS, evidenciou avanços físicos significativos na execução do empreendimento, mas também revelou fragilidades que impactaram negativamente o cumprimento dos prazos e a alocação de recursos. Os atrasos na elaboração e aprovação dos projetos básico e executivo, assim como a insuficiência de recursos orçamentários, constituem fatores críticos que podem comprometer a entrega tempestiva do empreendimento à sociedade.

80. Por outro lado, a utilização de tecnologias avançadas, como o aerolevantamento por drone, demonstrou ser uma ferramenta eficaz para verificar a conformidade do traçado geométrico e do perfil do terreno com os projetos aprovados, contribuindo para maior precisão e eficiência na fiscalização.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81038463.

81. No presente relatório, cabe mencionar os aspectos relacionados à resiliência climática nos projetos executados pelo DNIT, considerando o acompanhamento das ações previstas no Plano Recupera/RS, sob a supervisão desta Unidade Técnica (TC 017.221/2024-2).

82. No caso em análise, o empreendimento localiza-se na região dos Campos de Cima da Serra, área que sofreu impactos significativos decorrentes das chuvas e temporais históricos que atingiram o Rio Grande do Sul em 2024.

83. Embora o principal efeito adverso tenha sido o isolamento de comunidades e os danos à infraestrutura rural, a região não enfrentou inundações generalizadas, como observado em outros municípios.

84. Por sua posição geográfica, São José dos Ausentes, o município mais elevado do estado, não foi afetado por enchentes urbanas de grande escala. Contudo, o excesso de precipitação resultou na decretação de Situação de Emergência, em razão da intensidade dos temporais. Os principais transtornos concentraram-se em estradas vicinais, que ficaram temporariamente intransitáveis, isolando comunidades e propriedades rurais.

85. Nesse sentido, não foi identificada necessidade de revisão dos projetos de engenharia previamente desenvolvidos para o trecho em questão, no que tange à adaptação às novas condições climáticas do estado. A infraestrutura projetada mostrou-se adequada para enfrentar os desafios impostos pelas condições climáticas extremas registradas na região.

86. A presente fiscalização foi estruturada com o objetivo de responder a quatro questões de auditoria. Após o uso das técnicas de auditoria, foram obtidas as seguintes respostas:

a) Questão 1: a previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

a.1) Mostra-se adequada em seus aspectos formais.

b) Questão 2: o anteprojeto contém os requisitos mínimos para licitação e propôs soluções de engenharia técnica e economicamente adequadas às condições locais?

b.1) Em relação a esta questão não foram detectadas irregularidades ou impropriedades.

c) Questão 3: a formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

c.1) Relativamente à esta questão, foi verificada diferença significativa entre os prazos previstos no cronograma da obra para a elaboração, análise e aprovação dos projetos básicos e aqueles efetivamente empregados nessas atividades.

c.2) Também se constatou que foram formulados pleitos para reequilíbrio econômico-financeiro e pagamento por serviços extraordinários por parte do Consórcio, os quais ainda não foram analisados pelo DNIT.

d) Questão 4: qual o nível ou grau de maturidade do empreendimento a ser avaliado por meio do Indicador de Percepção de Maturidade dos Projetos (iPMP)?

d.1) A aplicação da metodologia resultou em iPMP de 33% para o empreendimento. Tratando de cada dimensão em separado, foram alcançados os seguintes percentuais: Dimensão Estratégica = 42%; Dimensão Econômica = 28%; Dimensão Comercial = 50%; Dimensão Financeira = 30%; e Dimensão Gerencial = 17%;

d.2) Vale lembrar que, conforme a metodologia, a Dimensão Estratégica avalia se o projeto é estrategicamente necessário; a Dimensão Econômica apura se o projeto possui custo-benefício positivo para a sociedade; a Dimensão Financeira verifica se o projeto tem condições de ser custeado; a Dimensão Comercial avalia se o projeto comporta a modelagem de contratação mais adequada; e a Dimensão Gerencial checa, em vista da disponibilidade de recursos humanos e do planejamento da fase de execução, se o projeto tem condições fáticas de ser entregue; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81038463.

d.3) A partir da avaliação realizada, o melhor desempenho foi observado nas Dimensões Comercial e Estratégica, refletindo maior maturidade na estruturação da contratação dos serviços remanescentes e a existência de fundamentos estratégicos relevantes para o empreendimento. As Dimensões Financeira e Econômica apresentaram resultados intermediários, com reconhecimento de elementos tecnicamente consistentes de planejamento, mas também lacunas quanto à integração, atualização e aprofundamento das análises. Já a Dimensão Gerencial concentrou as principais fragilidades, especialmente pela insuficiência de instrumentos integrados de planejamento da execução, gestão de riscos e benefícios, avaliação do projeto e coordenação gerencial. Ressalta-se, ainda, que os resultados foram influenciados pelas particularidades do empreendimento, cujo planejamento se desenvolveu em diferentes momentos, exigindo a consideração das evidências conforme sua pertinência temporal e material para cada etapa avaliada.

87. Diante dos achados desta fiscalização, propõe-se dar ciência ao DNIT da divergência dos prazos previstos no cronograma da obra frente àqueles efetivamente necessários para elaboração, análise e aprovação dos projetos no âmbito desta contratação integrada, bem como do escore apurado e dos pontos de aprimoramento identificados na avaliação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), conforme detalhado neste relatório.

VIII. Proposta de encaminhamento

88. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) Dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com fulcro no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que o atraso significativo na elaboração, análise e aprovação dos projetos básicos (item III.1 do Relatório de Fiscalização) desrespeitou o item 2.2 da Cláusula Segunda do Contrato 94/2021, o art. 37 da Constituição Federal, o art. 3º da Lei 12.462/2021 e o art. 66 da Lei 8.666/1993;

b) Dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com fulcro no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, do escore apurado e dos pontos de aprimoramento identificados na avaliação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), conforme item IV do Relatório de Fiscalização; e

c) *Encerrar os presentes autos no sistema informatizado de controle de processos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno."*

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81038463.

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), Superintendência Regional no Estado do Rio Grande do Sul, tendo por objeto o Contrato 94/2021, celebrado com o Consórcio Planaterra/Traçado/Iguatemi para a elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e a execução das obras remanescentes de implantação da rodovia BR-285/RS, no trecho compreendido entre o km 45,70 e o km 54,05, na divisa entre os Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina.

2. A fiscalização foi realizada em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 018.148/2025-5, sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que determinou a realização de fiscalização sobre o empreendimento em razão, entre outros aspectos, de sua materialidade e relevância, bem como da adoção do regime de contratação integrada, no âmbito do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

3. Os trabalhos foram realizados entre 6 e 24/4/2026, abrangendo o período de 3/12/2020 a 10/4/2026. A equipe de fiscalização examinou documentos e informações constantes dos processos administrativos e dos sistemas do DNIT, efetuou cálculos e análises dos documentos relativos à contratação e à execução do empreendimento, realizou inspeção física e empregou tecnologia de levantamento por meio de drones, além de aplicar o Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP).

4. O Contrato 94/2021, firmado inicialmente pelo valor de R$ 72.072.000,00, possui como objeto a elaboração dos projetos básico e executivo e a execução das obras da BR-285/RS. Considerados os reajustamentos contratuais, o volume de recursos fiscalizados alcança R$ 119.453.916,11. Não foram celebrados, até o momento, termos aditivos com impacto financeiro no contrato.

5. O prazo inicialmente estabelecido para a execução dos serviços era de 900 dias consecutivos, enquanto a vigência contratual era de 990 dias, tendo sido prevista, originalmente, a conclusão do empreendimento para 31/12/2023. Em decorrência dos acontecimentos verificados ao longo da execução, os prazos foram posteriormente prorrogados, estando atualmente prevista a conclusão para 30/6/2027.

6. A fiscalização buscou responder, essencialmente, a quatro questões: a adequação da previsão orçamentária; a existência, no anteprojeto, dos requisitos mínimos necessários à licitação e a adequação técnica e econômica das soluções de engenharia propostas; a regularidade da formalização e da execução contratual; e, por fim, o nível de maturidade do empreendimento, aferido mediante a aplicação do iPMP.

7. Quanto à previsão orçamentária, a equipe de fiscalização concluiu pela sua adequação formal. Da mesma forma, considerou que o anteprojeto continha os requisitos mínimos necessários à realização da licitação e que as soluções de engenharia adotadas se mostravam tecnicamente e economicamente adequadas às condições locais do empreendimento.

8. No que diz respeito à formalização da contratação, não foram identificadas irregularidades, tendo a equipe considerado que o procedimento observou os preceitos legais aplicáveis.

9. No acompanhamento da execução contratual, contudo, foi identificada divergência significativa entre os prazos previstos no cronograma da obra para a elaboração, análise e aprovação dos projetos básicos e aqueles efetivamente verificados.

10. Conforme consignado no relatório, a ordem de serviço inicial autorizou o início dos serviços em 15/7/2021, tendo sido estabelecido, no cronograma físico-financeiro, o prazo de seis meses para a elaboração e aprovação do projeto básico. Na prática, porém, ocorreram atrasos relevantes nas diferentes etapas de elaboração, análise e aprovação dos projetos, a exemplo do projeto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81038465.

básico geométrico, aprovado somente em julho de 2023, aproximadamente dezessete meses após a data inicialmente prevista.

11. A situação repercutiu no cronograma global do empreendimento. Segundo a análise empreendida pela unidade técnica, os atrasos decorreram de fatores relacionados à elaboração dos projetos pela contratada, à análise e aprovação pelo DNIT e também à liberação de recursos federais, tendo contribuído para o deslocamento da previsão de conclusão das obras, inicialmente fixada em 31/12/2023, para 30/6/2027.

12. A equipe de fiscalização registrou, ainda, que a contratada apresentou pleitos relacionados ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato e ao pagamento de serviços extraordinários, os quais ainda não haviam sido analisados pelo DNIT quando da realização dos trabalhos.

13. A divergência entre os prazos originalmente previstos e aqueles efetivamente necessários para a elaboração, análise e aprovação dos projetos básicos foi considerada pela unidade técnica incompatível com o item 2.2 da Cláusula Segunda do Contrato 94/2021, com o art. 37 da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.462/2011 e com o art. 66 da então vigente Lei 8.666/1993 (atualmente, art. 115 da Lei 14.133/2021).

14. Embora caracterizada a situação acima descrita, a unidade técnica não propôs a aplicação de sanções aos responsáveis. Considerou, para tanto, que o Acórdão 2.507/2024-TCU-Plenário, utilizado como referência para a análise da questão, foi proferido posteriormente à realização da licitação e à celebração do contrato, circunstância que desaconselha a utilização de seu entendimento como fundamento para eventual responsabilização por conduta praticada em momento anterior.

15. A proposta de encaminhamento, portanto, restringe-se à ciência do DNIT acerca da divergência constatada, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão dos empreendimentos sob sua responsabilidade e para que situações semelhantes sejam consideradas no planejamento e acompanhamento de futuras contratações.

16. Além da análise de conformidade propriamente dita, a equipe aplicou o Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP), metodologia decorrente do Acórdão 2.718/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria, destinada a proporcionar uma visão estruturada sobre o grau de maturidade dos projetos públicos a partir de diferentes dimensões de gestão.

17. O empreendimento obteve índice global de maturidade de 33%. Nas dimensões avaliadas, foram alcançados os seguintes resultados: 42% na dimensão Estratégica; 28% na Econômica; 50% na Comercial; 30% na Financeira; e 17% na Gerencial.

18. Os resultados indicam desempenho relativamente mais elevado nas dimensões Comercial e Estratégica, resultados intermediários nas dimensões Financeira e Econômica e maior fragilidade na dimensão Gerencial. Nesta última, destacaram-se, especialmente, aspectos relacionados ao planejamento integrado da execução, à gestão de riscos e benefícios, à avaliação do projeto e à coordenação gerencial.

19. A unidade técnica ressalta, contudo, que o resultado do iPMP deve ser interpretado considerando-se a trajetória do empreendimento e o momento em que foram produzidos os elementos que subsidiaram a avaliação. Trata-se de projeto cuja história e planejamento foram desenvolvidos em momentos distintos, circunstância que recomenda considerar a pertinência temporal e material das evidências utilizadas.

20. Nesse sentido, o iPMP não foi tratado como achado de auditoria nem como juízo isolado acerca da viabilidade ou da regularidade do empreendimento. Sua utilização, no presente caso, tem caráter eminentemente diagnóstico e busca oferecer ao gestor informações que possam contribuir para o aperfeiçoamento do planejamento e da condução do projeto.

21. Considero igualmente relevante destacar o emprego de ferramentas tecnológicas no desenvolvimento da fiscalização. A utilização de drones permitiu à equipe produzir ortofotos, modelos digitais de superfície e modelos tridimensionais, utilizados na verificação do alinhamento geométrico, do perfil da rodovia e das medições realizadas no empreendimento. Trata-se de recurso

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81038465.

que amplia as possibilidades de acompanhamento da execução física das obras e confere maior objetividade às verificações realizadas em campo.

22. Dessa forma, entendo que a fiscalização cumpriu adequadamente o objetivo para o qual foi realizada. As análises empreendidas não apontaram impropriedades quanto à previsão orçamentária, ao conteúdo do anteprojeto ou à formalização da contratação, tendo sido identificado, na execução, atraso relevante na elaboração, análise e aprovação dos projetos básicos, com reflexos no cronograma do empreendimento.

23. As conclusões relativas ao iPMP, por sua vez, fornecem ao DNIT diagnóstico adicional sobre aspectos de maturidade do projeto, especialmente no que se refere à dimensão gerencial, podendo contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, coordenação e gestão de riscos.

24. Nesse contexto, considero suficiente e adequada a medida proposta pela unidade técnica, consistente em dar ciência ao DNIT tanto da divergência constatada na execução dos projetos quanto dos resultados e pontos de melhoria identificados por meio do iPMP, sem a necessidade, neste momento, de adoção de medidas sancionatórias.

Ante o exposto, acompanho a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de outubro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81038465.

ACÓRDÃO Nº 2830/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.899/2026-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
4. Unidades Jurisdicionadas: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT; Superintendência Regional do DNIT no Estado do Rio Grande do Sul – DNIT/RS.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de auditoria determinada pelo Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, para fiscalização de contrato celebrado pelo DNIT para elaboração dos projetos básicos e executivo de engenharia e execução das obras remanescentes de construção na BR-285/RS na divisa RS/SC, segmento do km 45,70 ao km 54,05, com extensão de 8,35 km;

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. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com fulcro no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que o atraso significativo na elaboração, análise e aprovação dos projetos básicos desrespeitou o item 2.2 da Cláusula Segunda do Contrato 94/2021, o art. 37 da Constituição Federal, o art. 3º da Lei 12.462/2011 e o art. 115 da Lei 14.133/2021;

9.2. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com fulcro no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, do escore apurado e dos pontos de aprimoramento identificados na avaliação do Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP); e

9.3. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 40/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2830-40/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81038471.