

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 026.467/2024-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Valec Engenharia Construções e Ferrovias S.A.

Responsável: Jorge Luiz Macedo Bastos (408.486.207-04).

Interessado: Congresso Nacional (vinculador).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2025. CONSTRUÇÃO DA FERROVIA DE INTEGRAÇÃO OESTE-LESTE. TRECHO CAETITÉ/BA-BARREIRAS/BA. LOTE 5F. CONTRATO 7/2024. ATRASO NO CRONOGRAMA DE OBRAS. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade, no âmbito do Fiscobras 2025, nas obras de construção da Ferrovia de Integração Oeste Leste (Fiol), trecho Caetité – Barreiras, Lote 5F, no Estado da Bahia.

2. Transcrevo, com ajustes de forma, excerto do relatório elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), que contou com a anuência do respectivo corpo diretivo (peças 74-76):

I. “Apresentação

1. *Trata-se de auditoria realizada nas obras de construção do Lote 5F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL) para dar cumprimento ao plano de fiscalização Fiscobras 2025. O lote fiscalizado integra a denominada Fiol II, que compreende o trecho da Fiol localizado entre as cidades de Caetité e Barreiras, no estado da Bahia. As obras estão sob responsabilidade da empresa estatal Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.(Infra S.A.).*

I.1. Importância socioeconômica

2. *Na área de abrangência desse trecho da ferrovia, as atividades econômicas mais importantes são o agronegócio e a mineração. No polo de Barreiras/BA, além da lavoura e da pecuária, outras atividades estão associadas, tais como o beneficiamento, a armazenagem, o transporte e a comercialização de produtos e insumos. Na região do Oeste Baiano as culturas que predominam são soja, milho, algodão, feijão e mandioca.*

3. *Segundo a Infra S.A., a principal finalidade da Fiol será o transporte de minério de ferro a partir de Caetité, onde se localizam as minas da Bahia Mineração (Bamin). A demanda poderá ser incrementada com o transporte de grãos da região de Barreiras a partir da interligação da Fiol II com a Fiol I, para o escoamento até o Porto Sul, complexo portuário previsto para ser construído nas imediações da cidade de Ilhéus/BA.*

4. *Ainda de acordo com a Infra S.A., os benefícios esperados com a construção da Fiol são: reduzir os custos de transporte de grãos, álcool e minérios destinados aos mercados internos e externos; aumentar a produção agroindustrial da região, motivada por melhores condições de acesso aos mercados nacional e internacional; interligar os estados de Tocantins, Maranhão, Goiás e Bahia aos portos de Ilhéus/BA e Itaqui/MA, o que proporcionará melhor desempenho econômico de toda a*

malha ferroviária; incentivar os investimentos, a modernização e a produção; melhorar a renda e a distribuição da riqueza nacional.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

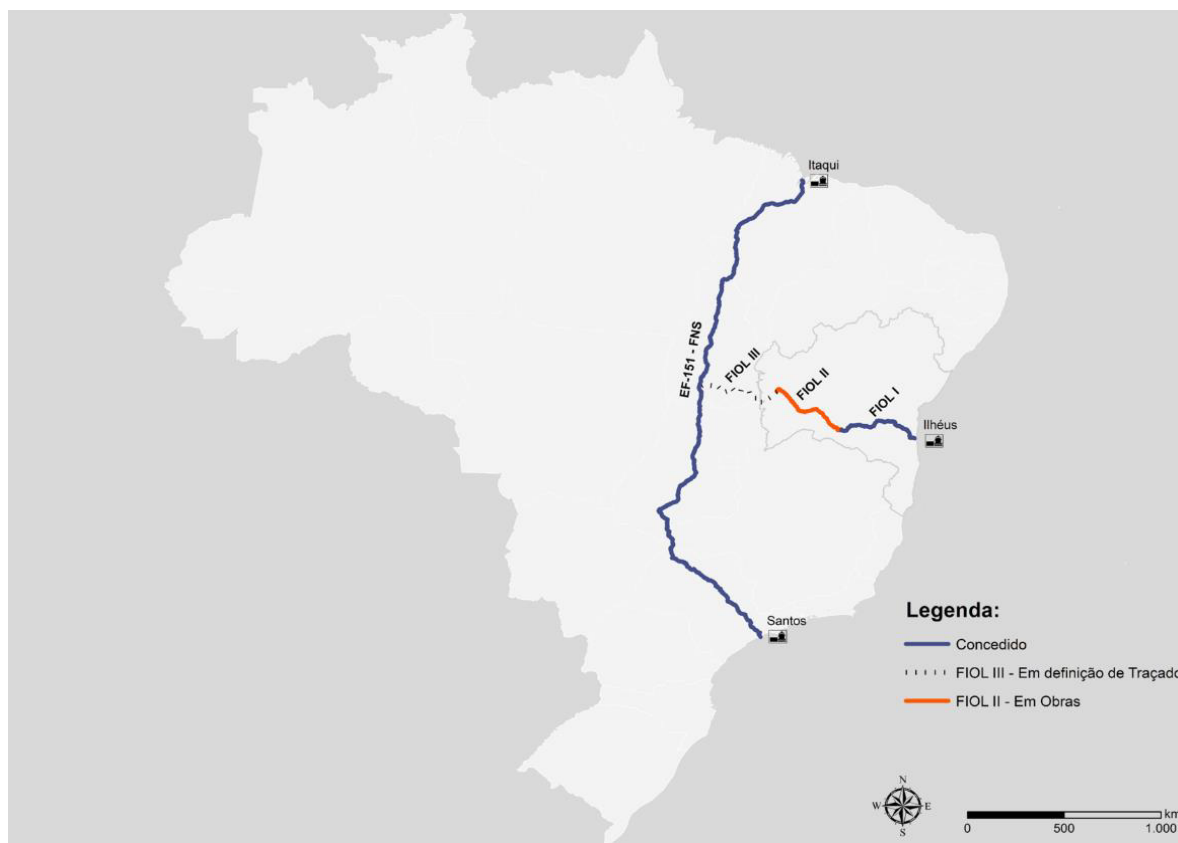
5. Em cumprimento ao Acórdão 2.001/2024-TCU-Plenário, realizou-se a auditoria na Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A, no período compreendido entre 2/12/2024 e 28/3/2025.

6. As razões que motivaram esta auditoria foram o atendimento aos critérios de materialidade, risco e relevância.

II.2. Visão geral do objeto

7. A Fiol é uma ferrovia projetada para ter extensão de 1.527 km e ligar o futuro porto de Ilhéus/BA à Ferrovia Norte-Sul (FNS), na cidade de Mara Rosa/GO. A Infra S.A. é a responsável pelo projeto desde 2008, quando recebeu a outorga para construção, uso e gozo da EF-334 (Fiol) por meio da Lei 11.772, de 17 de setembro de 2008 (<https://www.gov.br/anttp/pt-br/assuntos/ferrovias/novos-projetos-ferroviarios/Corredor%20Leste-Oeste>, acesso em 27/3/2025).

Figura 1: Mapa esquemático da Fiol



Fonte: Relatório Gerencial Integrado de fevereiro/2025 (Evidência 26, p. 4).

8. A Infra S.A. é uma empresa pública federal vinculada ao Ministério dos Transportes criada como resultado do processo de incorporação da Empresa de Planejamento e Logística S.A (EPL) pela Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., previsto no Decreto 11.081, de maio de 2022, e concluído no dia 30 de setembro de 2022 (<https://www.infrasa.gov.br/institucional/>).

9. Após o processo de incorporação, a Valec passou a utilizar o nome fantasia Infra S.A. (§1º, art. 1º do Estatuto Social da Infra S.A.).

10. A empresa estatal é regida pelo seu estatuto social e, especialmente, pelas Leis 6.404, de

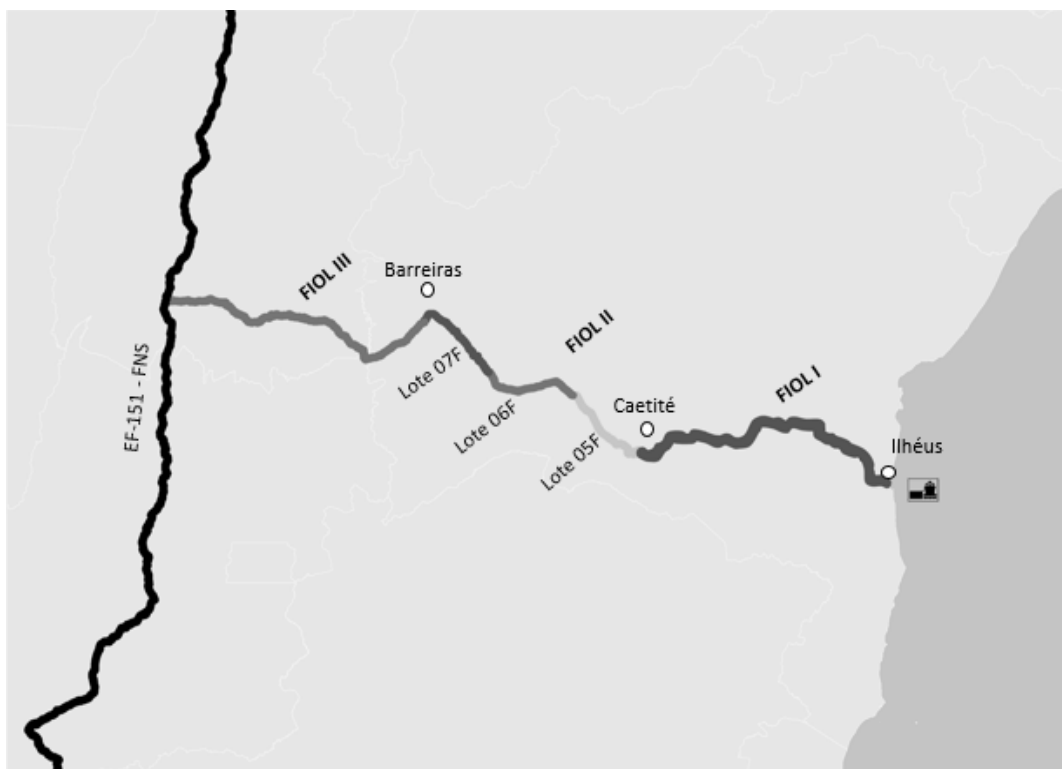
15 de dezembro de 1976, 11.772, de 17 de setembro de 2008, 12.404, de 4 de maio de 2011, 12.743, de 19 de dezembro de 2012 e 13.303, de 30 de junho de 2016, e pelos Decretos 8.945, de 27 de dezembro de 2016, e 11.081, de 24 de maio de 2022 (art. 1º do Estatuto Social da Infra S.A.).

11. A Infra S.A. atua na área de infraestrutura com foco na prestação de serviços de planejamento, estruturação de projetos, engenharia e inovação para o setor de transportes (<https://www.infrasa.gov.br/institucional/>).

12. De acordo com a Lei 11.772, de 17 de setembro de 2008, a Infra S.A. tem como função social a construção e a exploração de infraestrutura ferroviária. Além disso, dentre suas competências estão as de coordenar, executar, controlar, revisar, fiscalizar e administrar obras de infraestrutura ferroviária que lhes forem outorgadas; de construir, operar e explorar estradas de ferro; e de celebrar contratos e convênios com órgãos nacionais da administração direta ou indireta, com empresas privadas e com órgãos internacionais para prestação de serviços técnicos especializados.

13. Para realizar as obras de construção, a Infra S.A. subdividiu a Fiol em segmentos e lotes. O segmento denominado Fiol I compreende o trecho localizado entre as cidades de Ilhéus/BA e Caetité/BA e possui 537 km de extensão divididos nos Lotes 1F a 4F. O segmento denominado Fiol II está localizado entre Caetité/BA e Barreiras/BA e possui 485 km de extensão divididos nos Lotes 5F a 7F. O segmento denominado Fiol III ligará Barreiras/BA à Mara Rosa/GO, com extensão de 838,34 km. (<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/novos-projetos-ferroviarios/Corredor%20Leste-Oeste>, acesso em 27/3/2025).

Figura 2: Mapa esquemático da Fiol



Fonte: Relatórios Gerencial Integrado de fevereiro/2025 (Evidência 26, p. 5).

14. Em 8/4/2021, após processo licitatório de subconcessão realizado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o trecho da Fiol I foi arrematado pela empresa Bahia Mineração S.A. (Bamin), pelo valor de outorga de R\$ 32,7 milhões, com previsão de investimentos da ordem de R\$ 3,3 bilhões, sendo R\$ 1,6 bilhões para a conclusão das obras. A subconcessão terá duração de 35 anos e seu objetivo é a construção e a prestação de serviço público de transporte ferroviário de

cargas associado à exploração da infraestrutura da malha ferroviária da EF-334, no trecho compreendido entre Ilhéus/BA e Caetité/BA (<https://www.infrasa.gov.br/ferrovias-da-infra-s-a/ferrovia-de-integracao-oeste-leste/trechos/>).

15. O Lote 5F, objeto desta fiscalização, integra a Fiol II e possui extensão de 162,04 km entre o km 806+545, localizado no final da ponte ferroviária sobre o Rio São Francisco (Lote 5FA), e o km 968+430, localizado no Riacho da Barroca.

Figura 3: Mapa esquemático da Fiol II.



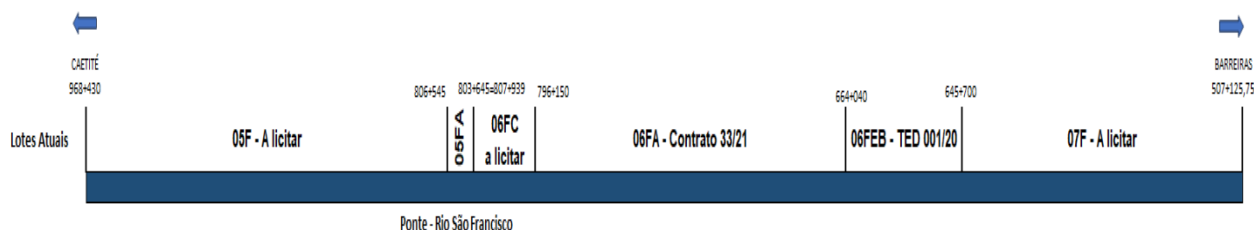
Fonte: Relatórios Gerencial Integrado de fevereiro/2025 (Evidência 26, p. 5).

16. As obras do lote tiveram início com a celebração do Contrato 6/2014, em 7/2/2014, entre a Valec e o Consórcio Pavotec-Trail, no valor de R\$ 719.836.083,25 (data base: set/2009). Após o 15º termo aditivo, o valor sofreu acréscimo de 17,15% totalizando R\$ 843.294.081,86. Em 10/6/2023, o Contrato 6/2014 foi extinto por decurso de prazo após executados R\$ 545.239.906,27, que representam 64,66% da planilha orçamentária. O Lote 5F foi objeto de fiscalizações do TCU relatadas nos processos TC 021.008/2020-5, TC 004.689/2022-4 e TC 008.833/2023-0.

17. Em 16/11/2023, foi publicado, com base na Lei 13.303/2016, o Edital 8/2023 da Infra S.A., com o objeto contratação semi-integrada para elaboração dos projetos executivos de engenharia e execução dos serviços remanescentes para conclusão das obras dos subtrechos 06FC, 05FB2 (onde se localiza a superestrutura da ponte sobre o Rio São Francisco) e 05FB1, da Ferrovia de Integração Oeste Leste- Fiol II (<https://www.infrasa.gov.br/licitacoes/lei-no-13-303-2016-edital-no-008-2023/>, acesso em 22/1/2025).

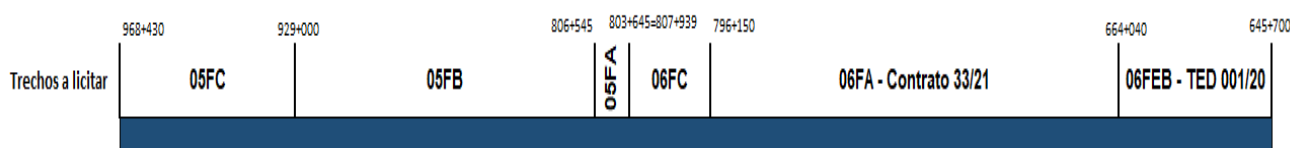
18. A Infra S.A. dividiu o Lote 5F em três subtrechos: 5FA (ponte sobre o Rio São Francisco), 5FB e 5FC. Além disso, dividiu o Lote 6F nos subtrechos 6FA, 6FEB e 6FC, conforme ilustrado nas Figuras 4 e 5, abaixo.

Figura 4: Divisão dos lotes 5F e 6F.



Fonte: Termo de referência do Edital 8/2023 (Evidência 1, p. 2).

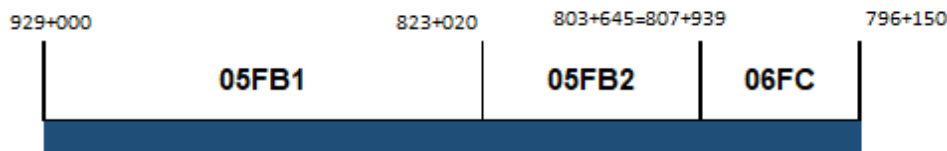
Figura 5: Divisão dos lotes 5F e 6F.



Fonte: Termo de referência do Edital 8/2023 (Evidência 1, p. 2).

19. Para a licitação, a Infra S.A. suprimiu o subtrecho remanescente entre as estacas 933+540 a 968+430 (5FC), em função de ainda existirem indefinições de traçado no trecho da Barragem de Ceraíma, o que impediria a execução imediata de obras no local. Além disso, denominou o trecho licitado como 5FB1 e 5FB2 e acrescentou ao objeto um trecho de 13,69 km do Lote 6F, localizado entre os km 796+150 e 807+939, denominado 6FC, conforme ilustrado na Figura 6, abaixo, por estar, na época, sem cobertura contratual.

Figura 6: Trechos objeto do Contrato 7/2024.



Fonte: Termo de referência do Edital 8/2023 (Evidência 1, p. 2).

20. O subtrecho 6FC, conhecido como lote do encabeçamento da Ponte do Rio São Francisco, é remanescente do Contrato 59/2010 do Lote 6F (km 645+700 ao 807+939,19), encerrado em 7/11/2020. Ele teve o projeto executivo elaborado em 2013 pela empresa STE Serviços Técnicos de Engenharia S.A., quando da elaboração do projeto do Lote 6F. Posteriormente, em 2021, o projeto desse segmento foi revisado pela Superintendência de Projetos da Infra S.A. (Supro) devido à intenção da Infra S.A. de firmar um Termo de Execução Descentralizada (TED) com o Exército Brasileiro para execução desse trecho. Posteriormente, o Lote 6FC foi retirado do mencionado TED. Para a licitação do Edital 8/2023, houve nova revisão do projeto pela Supro (Evidência 11, p. 11).

21. O subtrecho 5FB1 teve boa parte executada na vigência do Contrato 6/2014 e conta com diversos pontos com estágios avançados de execução, com 96 km de grade montada e outros pontos com dormentes já lançados (Evidência 12, p. 75).

22. O subtrecho 5FB2 (km 806+545 e 823+024) não teve obras executadas no Contrato 6/2014, com exceção de uma passagem inferior, pois passa por restrição devido a pendências ambientais relacionadas a sua localização, que está inserida em região de comunidade quilombolas (Evidência 12, p. 23).

23. No termo de referência da licitação, foi estabelecida uma ordem preferencial para a execução dos subtrechos. Segundo o item 18.4.4 do termo, essa sequência deve ser 5FB1, 6FC e 5FB2. Tal medida visa garantir a conservação e finalização dos serviços já realizados no trecho denominado como 5FB1, por ser o trecho com maior avanço de obras realizadas. O termo de referência também estabelece que poderá ser admitida pela contratante a execução de trechos concomitantes, mediante justificativa apresentada pela contratada, preservando-se a prioridade de finalizar primeiro o trecho 5FB1.

24. Em 5/4/2024, como resultado da licitação acima, celebrou-se o Contrato 7/2024 entre a Infra S.A. e a empresa TCE Engenharia LTDA., CNPJ 76.436.146/0001-46. O valor contratado foi de R\$ 365.200.000,00, a vigência de 30 meses e o prazo de execução de 26 meses, a partir da emissão da ordem de serviço. Os serviços avançados foram a elaboração dos projetos executivos de engenharia e execução dos serviços remanescentes, conforme o seguinte:

Tabela 1: Descrição dos subtrechos do Contrato 7/2024.

Ferrovia	EF-334
Subtrechos	6FC (km 796,150 ao km 807+939 = 803+645 com 11,789 km), extensão considerada com 1 desvio: 13,69 km
	5FB2(km 803+645 ao km 823+020 = 19,375 km, com a superestrutura da ponte sobre o Rio São Francisco de 2,9 km), extensão considerada com 1 desvio: 21,14 km.
	5FB1(km 823+020 ao km 929+000 = 106,175 km, com as igualdades de + 0,195 km), extensão considerada com 3 desvios: 111,45 km
Extensão	146,28 km (*extensão linear somada a extensão de pátios de desvio)

Fonte: Termo de referência do Edital 8/2023 (Evidência 1, p. 2).

25. Em 7/6/2024, a Infra S.A. emitiu a Ordem de Serviço 1 para o Contrato 7/2024 (Evidência 3), autorizando o início de sua execução.

26. A supervisão das obras é realizada com o auxílio de duas empresas supervisoras. A parcela relativa ao Lote 6F (6FC) é supervisionada pela empresa Consórcio STE/Siscon – Supervisão Fiol (STE) por meio do Contrato 8/2023 (Evidência 7), enquanto a parcela relativa aos lotes 5FB1 e 5FB2 são supervisionadas pelo Consórcio Supervisor Fiol 2, liderado pela empresa Pini Group Brasil Ltda (Pini) por meio do Contrato 15/2024 (Evidência 8).

27. No objeto do contrato, o trecho localizado entre os km 806+545 e 823+024, relativo ao subtrecho 5FB2, passa por impedimento de realização de obras em razão da existência de uma condicionante da licença de instalação, que expressa a necessidade de o empreendedor atender a recomendações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), no que diz respeito a cinco territórios quilombolas localizados na área de influência do empreendimento, no município de Bom Jesus da Lapa/BA (peça 12, p. 1).

28. No decorrer desta fiscalização, a resolução do impedimento estava em fase final. A Infra S.A. estava finalizando a análise do Plano Básico Ambiental Quilombola (PBAQ) para posterior protocolo no Incra. Em paralelo, em 19/12/2024, celebrou-se acordo judicial entre a Infra S.A., o Incra, as associações representativas das comunidades quilombolas afetadas e o Ministério Público Federal (MPF) para pactuação das condições para compensação às comunidades pela implantação da ferrovia, para a realização do PBAQ e consequentemente autorização do prosseguimento das obras e implantação da Fiol com desbloqueio do referido trecho (peça 12, p. 2)

29. Outro ponto de atenção no Lote 5F, mas que não faz parte do escopo do Contrato 7/2024, é o trecho no entorno do Reservatório Ceraíma, localizado entre os km 934+500 e 946+500, integrando o subtrecho 5FC. Esse trecho possui impedimento para quaisquer obras ou intervenções até aprovação das soluções de engenharia e medidas operacionais pelo Ibama. A Infra S.A. submeteu ao órgão ambiental, em julho de 2024, proposta de alteração de traçado de modo a se afastar do referido reservatório, e consequentemente minimizar os riscos de acidentes envolvendo o reservatório

e sua barragem. Em 16/12/2024, a Infra S.A. reiterou a solicitação encaminhada.

30. Conforme a Audiência Pública 1/2025 realizada pela ANTT, o Governo Federal tem planos de subconceder a Fiol 2 juntamente com a Fiol 3 e a Ferrovia de Integração Centro-Oeste (Fico), formando o corredor Fico-Fiol. O projeto prevê um cronograma que inicia em 2027, com os primeiros três anos dedicados às etapas preparatórias. A operação deve começar em 2030, com Fiol 3 sendo entregue até 2037. A análise do projeto pelo TCU, seguida da publicação do edital, realização do leilão e assinatura do contrato, estão planejados para ocorrerem entre o segundo semestre de 2025 e o segundo semestre de 2026 (<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/antt-conclui-serie-de-sessoes-para-ouvir-sociedade-sobre-a-concessao-das-ferrovias-fico-e-fiol>, acesso em 26/3/2025).

Figura 7: Mapa esquemático do corredor Fico-Fiol.



Fonte: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/novos-projetos-ferroviarios/Corredor%20Leste-Oeste>, acesso em 27/3/2025

II.3. Objetivo e questões de auditoria

31. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de construção do Lote 5 da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) - Caetité - Barreiras, no estado da Bahia.

32. 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: As obras do Contrato 7/2024 estão sendo executadas conforme suas cláusulas e legislação vigente?

b) Questão 2: O andamento das obras do Contrato 7/2024 estão de acordo com o cronograma contratual?

II.4. Metodologia utilizada

33. 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, de 19 de outubro de 2009).

34. Para responder às questões de auditoria da matriz de planejamento e preencher a matriz de achados, utilizaram-se as seguintes técnicas de auditoria: visita às obras, requisição e análise documental; reunião com os gestores, confronto de informações e documentos; pesquisas em sistemas

informatizados; comparação com a legislação; jurisprudência do TCU e doutrina.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

35. *Não houve limitações aos trabalhos de auditoria.*

II.6. Volume de recursos fiscalizados

36. *O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 401.763.910,09, composto pelo Contrato 7/2024, de elaboração dos projetos e execução do empreendimento, no valor de R\$ 365.200.000,00 (data base: 4/2023), do Contrato 15/2024, de supervisão do segmento 5F, no valor de R\$ 16.663.910,09 (data-base: 7/2023) e do Contrato 8/2023, de supervisão do segmento 6F, no valor de R\$ 19.900.000,00 (data-base: 4/2022).*

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

37. *Entre os benefícios potenciais estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de problemas no andamento do cronograma das obras e a prevenção de irregularidades na execução contratual.*

III. Achados de auditoria

III.1. Atraso no cronograma de obras

III.1.1. Tipificação

38. *Irregularidade grave que não inviabiliza a continuidade (IGC).*

39. *Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IGP da LDO - A situação verificada não se enquadra nas hipóteses previstas no art. 140, §1º, inciso IV, da Lei 15.080, de 30 de dezembro de 2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025), pois não foram identificados indícios de que os efeitos da irregularidade se enquadrem nos critérios de materialidade, gravidade e prejuízo ao erário, necessários para classificação como IGP.*

III.1.2. Situação encontrada

40. *Na execução do Contrato 7/2024 entre a Infra S.A. e a TCE Engenharia Ltda., o cronograma físico-financeiro está significativamente atrasado. Após nove meses de execução (março/2025), apenas 3% do contrato foi medido, sem projetos executivos aprovados ou início das etapas de construção. Isso representa atrasos de nove meses para projetos e quatro meses para obras.*

41. *O cronograma físico-financeiro do contrato estabelece a finalização da etapa de projetos executivos para o sétimo mês (dezembro de 2024), o início dos serviços de construção da ferrovia para o sexto mês (novembro de 2024), com terraplenagem e serviços preliminares, obras de arte especiais para o sétimo mês, e serviços como drenagem, obras de arte corrente e superestrutura para o oitavo mês (Evidência 2).*

42. *O cronograma conta ainda com a programação de execução financeira para cada mês. Considerando a execução do empreendimento até o 9º mês, estabeleceu-se uma previsão de desembolso de cerca de R\$ 79 milhões, somados os totais previstos em cada mês (Evidência 2).*

43. *No entanto, embora o contrato esteja em execução desde 7/6/2024, quando foi emitida a ordem de serviço (Evidência 4), até março de 2025, nenhum serviço de construção (terraplenagem, serviços preliminares, obras de arte especiais, drenagem, obras de arte corrente e superestrutura) havia sido iniciado devido à falta de projetos executivos aprovados (Evidência 17).*

44. *Configura-se o descumprimento integral da meta para essa etapa do empreendimento, uma vez que sua finalização deveria ter ocorrido no sétimo mês, em dezembro de 2024.*

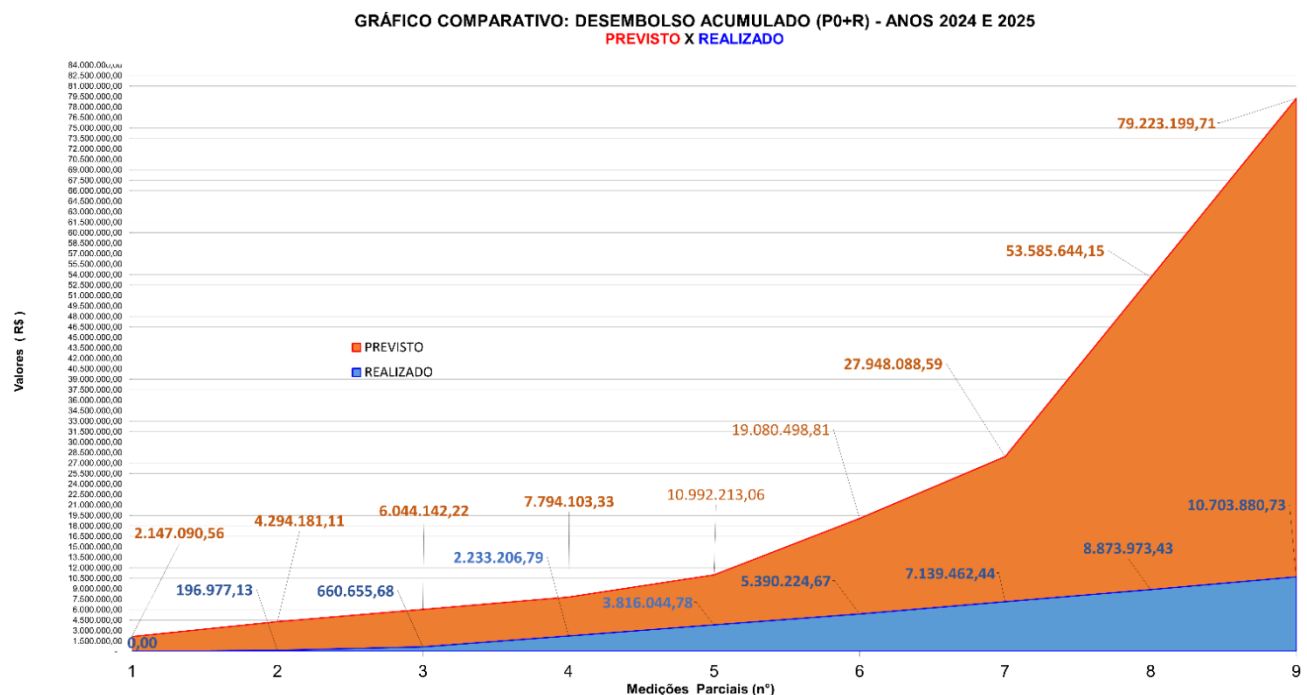
45. *Esse atraso na aprovação dos projetos executivos tem um efeito cascata sobre as demais*

etapas do empreendimento. Para os serviços de construção, há um atraso de quatro meses no seu início, com riscos substanciais de descumprimento dos prazos para sua finalização.

46. A planilha da 9ª medição (fevereiro de 2025) evidencia a situação, demonstrando que a Infra S.A. ainda não havia medido itens referentes a elaboração de projetos executivos, serviços preliminares, terraplenagem, obras de arte especiais, drenagem e obras de arte corrente (Evidência 17).

47. Até a 9ª medição, foram medidos apenas cerca de R\$ 10 milhões do total do contrato de R\$ 365.200.000,00 (Evidência 17). Isso representa execução contratual de menos de 3%. Na Figura 8, abaixo, observa-se o descompasso entre o desembolso previsto e o realizado para o período.

Figura 8: Gráfico de desembolso previsto e realizado para o Contrato 7/2024.



Fonte: Elaboração própria.

48. Assim, na execução do Contrato 7/2024, está configurado atraso no cronograma geral do Contrato 7/2024, evidenciado por três fatores principais: (i) descompasso significativo entre o desembolso previsto e o realizado, (ii) descumprimento integral do prazo de finalização da etapa de projeto executivo e (iii) consequente atraso do início das etapas de serviços preliminares, terraplenagem, pavimentação, drenagem, obras de artes correntes, obras de artes especiais e superestrutura.

49. Uma das causas para o atraso no cronograma geral do empreendimento foram reprovações repetidas dos projetos executivos devido a deficiências técnicas e falta de conformidade com requisitos. A Infra S.A. reprovou diversas vezes os projetos executivos apresentados pela empresa construtora, de forma que houve extrapolação do prazo planejado para essa etapa. As reprovações ocorreram devido a deficiências técnicas e à falta de conformidade com os requisitos estabelecidos no termo de referência e no projeto básico. A ausência de aprovação dos projetos executivos de forma oportuna impede o início das demais fases construtivas das obras, causando um impacto significativo no andamento do projeto.

50. Essa situação é documentada nos processos SEI 50050.005778/2024-73 (Evidência 6) e

50050.008240/2024-11 (Evidência 16), que tratam das avaliações dos projetos submetidos à Infra S.A, como resumido na Tabela 2 e detalhado a seguir.

Tabela 2: Resumo do histórico de reprovações dos projetos executivos do Contrato 7/2024.

Envio da TCE	Devolução Infra S.A.	Dias Decorridos	Problemas identificados	Observações
20/8/2024	18/9/2024	29	Problemas identificados na fase de checklist das supervisoras, sem análise da Supro.	Estudos geológicos e hidrológicos para Lotes 5FB1, 6FC e 5FB2.
23/10/2024	4/12/2024	42	Reprovação dos estudos geológicos após análises de supervisoras e Supro/Infra S.A., necessidade de correções. Problemas significativos no estudo hidrológico (restrito, metodologia vaga, grandes divergências na vazão do Rio São Francisco).	Reapresentação dos estudos geológicos e hidrológicos corrigidos.
2/12/2024	19/12/2024	17	Volume I devolvido para ajuste após análise da supervisora Pini. Recomendação de devolução por não atendimento aos normativos da Infra S.A..	Volume I dos projetos executivos (km 823+111 ao km 929+000).
2/12/2024	13/1/2025	42	Volumes II e III devolvidos para ajuste após análise da supervisora Pini. Recomendação de devolução por não atendimento aos normativos da Infra S.A.	Volumes II e III dos projetos executivos (km 823+111 ao km 929+000).
24/1/2025	17/2/2025	24	Reprovação dos projetos executivos do Lote 5FB1 pela Supro/ Infra S.A. Deficiências em Hidrologia Drenagem e OAC, Geológicos e Geotécnicos, Terraplanagem, Superestrutura, Obras Complementares e Geométrico.	Volumes I, II, III e IV do projeto executivo (km 823+111 ao km 929+000).

Fonte: Elaboração própria com base nos processos SEI 50050.005778/2024-73 (Evidência 6) e 50050.008240/2024-11 (Evidência 16).

51. 20/8/2024: A empresa TCE iniciou o envio dos estudos para elaboração do projeto executivo dos Lotes 5FB1, 6FC e 5FB2 por meio da Carta 13/2024, incluindo estudos geológicos e hidrológicos (Evidência 6, p. 1).

52. 18/9/2024: A Infra S.A. devolveu os estudos à TCE devido a problemas identificados na fase de checklist das supervisoras, sem análise da Supro (Evidência 6, p. 7).

53. 23/10/2024: A TCE reapresentou os estudos com correções de inconformidades.

54. 4/12/2024: Após novas análises das supervisoras (Carta 155/2024, Evidência 8; C_TT_S_012-PJ2407-CRT-032_2024, Evidência 9) e da Infra S.A. (Evidência 6, p. 17-27), comunicou-se à TCE a reprovação dos estudos geológicos, requerendo observância e cumprimento das considerações para nova verificação (Evidência 6, p. 28). Foi informado ainda o seguinte (Evidência 6, p. 26):

54.1. a aprovação definitiva do projeto em análise para esse segmento fica condicionada a aprovação dos projetos das demais disciplinas de engenharia;

54.2. a aprovação definitiva do projeto em análise fica condicionada à compatibilização dele aos projetos das OAEs do segmento, em especial para as OAEs que sofrem alterações em relação ao anteprojeto.

55. 12/12/2024: A Supro, no Despacho 324/2024, elencou problemas significativos nos projetos executivos, incluindo estudo hidrológico restrito à bacia do Rio São Francisco, com metodologia vaga e discrepâncias nos cálculos de vazão (36.190,03 m³/s para 100 anos vs. 12.400,00 m³/s no projeto básico) (Evidência 6, p. 31).

56. No mesmo despacho, a Infra S.A. esclareceu ainda que não aprovará alterações no projeto básico apresentadas durante a licitação que modifiquem suas condições de contorno, como mudanças nas vazões, alteração no greide, modificações no tipo de obra, ou ajustes na extensão da obra de arte especial (Evidência 6, p. 31), conforme entendimento do Acórdão 2.429/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler. Destaca-se que, nos estudos hidrológicos, a empresa construtora propôs a diminuição da extensão de três viadutos ferroviários de 120 metros cada para uma extensão de 60 metros (Evidência 10, p. 69).

57. 2/12/2024: A TCE enviou à Infra S.A. projetos executivos (Volumes I, II e III) dos trechos km 823+111 ao km 929+000 (TCEG – 034/2024, Evidência 16, p. 1).
58. 19/12/2024: A Infra S.A. devolveu o Volume I para ajuste e correção com base em análise da supervisora (Ofício 91/2024/GeconsI, Evidência 16, p. 5 e Evidência 23, p. 51).
59. 13/1/2025: A Infra S.A. devolveu os Volumes II e III após análise da supervisora Pini (Ofício 3/2025/GeconsI, Evidência 16, p. 7 e Evidência 24, p. 27).
60. 24/1/2025: A TCE protocolou os Volumes I, II, III e IV do projeto executivo referentes ao trecho km 823+111 ao km 929+000 (Lote 05F-B1) (Evidência 25).
61. 27/1/2025: Os projetos foram submetidos à análise da Supro e da supervisora Pini (Evidência 16, p. 9 e 11).
62. 17/2/2025: A Infra S.A. comunicou à TCE a reprovação dos projetos executivos do Lote 5FB1 (km 823+020 e km 929+000), apontando deficiências em Hidrologia, Drenagem e OAC, Geológicos e Geotécnicos, Terraplanagem, Superestrutura, Obras Complementares e Geométrico (Evidência 13 e Evidência 16, p. 58-138).
63. Esse histórico detalhado nos dois processos SEI demonstra as reprovações e atrasos na entrega e aprovação dos projetos executivos, evidenciando as deficiências técnicas e a falta de conformidade com os requisitos estabelecidos.
64. Adicionalmente, é importante registrar que os diversos atrasos e reprovações também foram documentados pela supervisora Pini. Em comunicação enviada à Infra S.A. no dia 14/3/2025 no âmbito de processo administrativo relativo à reprogramação do cronograma, a empresa atribuiu a **não aprovação dos projetos executivos até o momento a atrasos na entrega pela TCE e, principalmente, a diversas falhas e inconsistências nos projetos apresentados**, atribuindo assim a responsabilidade pelo problema única e exclusivamente à empresa TCE, conforme transcrito abaixo:
Diante do exposto, entendemos que a não aprovação dos Projetos Executivos dos Lotes 5FB1 e 5FB2 é de responsabilidade única e exclusiva da Construtora TCE, não só pelo atraso das entregas, mas principalmente pelas diversas falhas e inconsistências nos projetos apresentados.
(C TT S 012-PJ2407-CRT-033_2025, Evidência 21, p. 5)
65. Outra potencial causa para o atraso na execução das obras é uma possível incapacidade da construtora TCE para atender às exigências do contrato. Isso é evidenciado pela resposta da Infra S.A. à equipe de fiscalização, descrevendo um histórico de cobranças à contratada por melhoria de desempenho (Despacho 229/2025, peça 20, p. 1-5). No caso, a equipe de auditoria questionou a estatal sobre medidas que vinham sendo adotadas para lidar com os atrasos no cronograma do Contrato 7/2024, especialmente no que se refere aos atrasos relacionados à aprovação de projetos executivos (peça 16).
66. A Infra S.A. informou que realizou cobranças por incremento de ritmo e reprogramação quando o contrato começou a dar sinais de descolamento do cronograma previsto. Inicialmente as cobranças foram verbais, depois evoluíram para formalização por meio de diários de obra, reuniões e correspondências (peça 20, p. 1).
67. A estatal afirmou que até novembro de 2024, o contrato transcorria dentro do esperado, pois a construtora informava que estava elaborando os projetos. Contudo, a partir de dezembro de 2024, com a proximidade do final do prazo da fase de projetos, a construtora começou a apresentar sinais de alerta, com paralisação de frentes de obra por falta de insumos (peça 20, p. 1).
68. Resumidamente, de acordo com a Infra S.A., desde o início da execução contratual, foram registrados eventos sobre demora na mobilização de recursos, apresentação de estudos preliminares e elaboração de projetos, paralisação de serviços por falta de insumos, atraso de 15 dias na retomada

das atividades após o recesso de fim de ano por falta de insumos, distorções de produtividade e falta de compatibilidade do cronograma de obras apresentado pela construtora em relação à realidade da obra (peça 20).

69. A estatal destacou registros no diário de obras de 1/12/2024, que mencionam ausência de atividades de manutenção devido à falta de combustível da construtora (peça 20, p. 2) e o registro do diário de obras de 1/1/2025 que menciona problemas operacionais, financeiros e administrativos enfrentados pela empresa construtora no retorno do recesso de final de ano, conforme abaixo.

*As atividades foram afetadas com **baixa ou nenhuma produção**, devido a retomada após o período de recesso de final de ano, **problemas operacionais, financeiros e administrativos** da Construtora TCE Engenharia Ltda, **como exemplo, a falta de combustível para os equipamentos e veículos**”*

(peça 20, p. 2, destaque nosso).

70. A estatal informou ainda que registrou desempenho do cronograma físico como fraco na declaração de desempenho contratual, destacou o baixo desempenho físico-financeiro da obra e reiterou a urgência no envio do cronograma atualizado e na entrega dos projetos executivos quando de envio de um ofício que tratava de autorização de faturamento. Além disso, realizou uma reunião a nível de diretoria/presidência, na Sede da Infra S.A., em 29/1/2025, com o objetivo de alinhar as diretrizes a serem adotadas em relação ao Contrato 7/2024 (peça 20, p. 4).

71. A Infra S.A. mencionou ainda cobranças relativas a pendências trabalhistas e das certidões do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) e do Sistema de Cadastro de Fornecedores (Sicaf) por parte da contratada (peça 20, p. 4).

72. Além do relato da Infra S.A. destacado acima, a ata de uma reunião realizada entre a Infra S.A. e a TCE em 18/2/2025 registrou que a construtora vem apresentando dificuldade financeira e que isso vem refletindo no desempenho contratual. No documento, citam-se ainda denúncias de fornecedores que estão sem receber da construtora, assim como necessidades básicas da obra que não estão sendo sanadas. Nesse contexto, a empresa estaria em vias finais de conseguir um empréstimo bancário para resolução da situação (Evidência 20).

Dificuldades Financeiras da TCE Engenharia

*Foi relatada a **dificuldade financeira que a construtora vem apresentando, e os respectivos reflexos do desempenho contratual.***

A construtora informou que está em vias finais de obter um empréstimo bancário para resolução das dificuldades financeiras, mas que havia pendências bancárias para liberação do empréstimo, que serão sanadas nesta semana, e que a expectativa é que até a próxima quinta-feira seja liberado o empréstimo.

*A Infra S.A. informou que tem recebido **denúncias de fornecedores que estão sem receber da construtora**, bem como **necessidades básicas da obra que não estão sendo sanadas.***

A Infra S.A. lembrou que o baixo desempenho da contratada reflete no faturamento da Supervisora, por cláusulas contratuais.

A construtora informou que os acionistas estão empenhados em resolver todas as pendências e concluir a obra.

(Ata de reunião, Evidência 20, p. 1, destaque nosso)

73. Além disso, segundo a mesma ata de reunião, após ser cobrada por empenho na apresentação dos projetos ainda não entregues, bem como revisão dos projetos entregues e reprovados, a empresa construtora informou que estaria entrando em contato com uma nova projetista para agilizar as entregas dos projetos executivos (Evidência 20, p. 1). É importante mencionar que essa reunião foi realizada em fevereiro de 2025, após nove meses de execução

contratual, sem conclusão da etapa de projetos executivos prevista no cronograma.

74. Portanto, há diversos elementos que, somados aos problemas e deficiências encontrados na etapa de projetos executivos, sugerem uma possível incapacidade da construtora para executar o empreendimento, contribuindo para o atraso e descumprimento do cronograma do contrato.

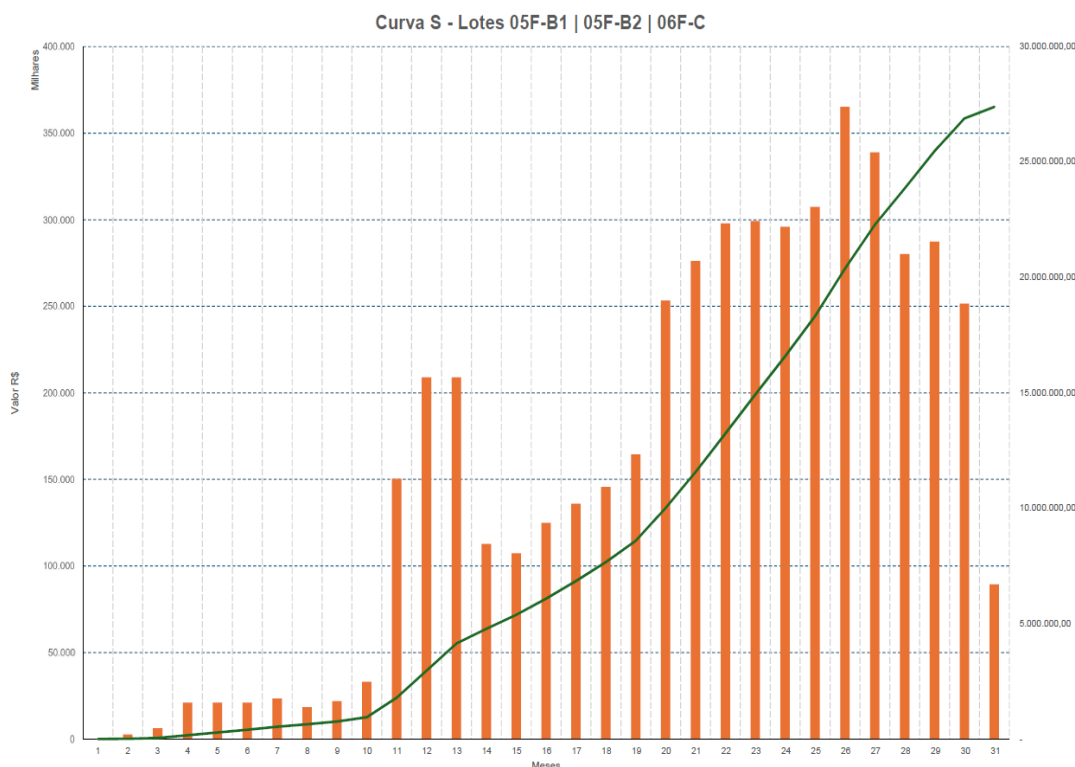
75. As causas identificadas acima não apenas resultaram em atrasos imediatos, mas também têm implicações significativas para o futuro do projeto. As consequências desses atrasos se estendem além do cronograma imediato, afetando diversos aspectos do empreendimento, com implicações financeiras e contratuais e potenciais impactos na futura concessão da ferrovia Fico-Fiol, como detalhado a seguir.

76. Há riscos para a conclusão bem-sucedida do empreendimento, pois, para lidar com o atraso, inevitavelmente, a Infra S.A. terá que postergar a disposição original das etapas do cronograma. Para isso, a estatal terá que condensar as etapas de obras dentro do período contratual originalmente previsto ou estender esse período.

77. Nesse contexto, a estatal está trabalhando em uma reprogramação da obra com previsão de aprovação de uma versão atualizada do cronograma físico-financeiro por meio do processo administrativo SEI 50050.000470/2025-12 (Evidência 18), em andamento até o fechamento do presente relatório.

78. Dentro desse processo, a empresa TCE apresentou uma proposta de reprogramação que estende a finalização das obras para dezembro de 2026, totalizando 31 meses de execução, conforme representado na Figura 9, abaixo (Evidência 14, p. 7 e Evidência 15, p. 10-13). O prazo de finalização das obras previsto no contrato original é agosto de 2026, com uma duração de 26 meses após a ordem de serviço.

Figura 9: Curva S proposta pela empresa TCE com duração das obras de 31 meses.



Fonte: Anexo do documento TCEG-054/2025 (Evidência 14 e Evidência 15, p. 113).

79. É importante ressaltar que, até o momento do fechamento deste relatório, a Infra S.A. não havia aprovado essa modificação no cronograma, nem qualquer dilação no prazo contratual.

80. No entanto, caso a dilação de prazo solicitada pela TCE seja aceita, ficará configurado não apenas uma alteração no cronograma, mas também atraso e descumprimento efetivos na execução contratual em relação ao cronograma inicialmente estabelecido para o empreendimento.

81. Por outro lado, mesmo que a Infra S.A. opte por não aceitar a dilação de prazo do contrato, a reprogramação inevitavelmente condensará a execução e finalização dos serviços em um período menor que o previsto anteriormente, o que pode criar dificuldades adicionais para a construtora. O fato de a empresa TCE ter proposto uma reprogramação das obras para 31 meses, incluindo uma dilação de prazo contratual, revela riscos substanciais de que ela possa não conseguir executar as obras dentro de um cronograma mais condensado.

82. O atraso na entrega do Lote 5F também tem o potencial de gerar impactos na futura concessão da ferrovia Fico-Fiol, pois pode resultar em uma série de consequências negativas, incluindo o adiamento da disponibilidade de trechos para a subconcessão, afetando diretamente o planejamento operacional e o cronograma de ativação de toda a ferrovia pela futura concessionária. Mesmo que outros trechos estejam concluídos, a falta de finalização do Lote 5F pode comprometer a plena funcionalidade e os benefícios logísticos esperados do corredor como um todo. A previsão de entrada em operação da Fiol II é em janeiro de 2030, com previsão de conclusão das obras em execução pelo Governo Federal até o ano de 2029 (Relatório de Demanda Fico-Fiol, Evidência 27, p. 40).

83. Além disso, o atraso pode aumentar a percepção de risco por parte dos potenciais investidores na subconcessão, possivelmente resultando em lances menos atrativos ou até mesmo desinteresse de alguns possíveis participantes, o que poderia comprometer o sucesso do leilão. A incerteza sobre a conclusão de trechos existentes pode ser vista como um passivo a ser assumido pela nova concessionária, complicando a transição para a nova subconcessão e exigindo um gerenciamento complexo entre as obras pendentes sob a responsabilidade da Infra S.A. e as obrigações da futura concessionária. Essa complexidade adicional pode desincentivar a participação no leilão.

84. Os atrasos podem gerar também implicações financeiras significativas, incluindo a necessidade de considerar esses riscos no valor da outorga ou em mecanismos de reequilíbrio contratual futuros. Atrasos significativos e a necessidade de intervenções adicionais podem gerar pressão por aditivos e revisão do equilíbrio econômico-financeiro do futuro contrato de subconcessão.

III.1.3. Responsabilização

85. As principais causas para o atraso no cronograma geral do empreendimento, conforme evidenciado neste achado, são as repetidas reprovações dos projetos executivos devido a deficiências técnicas e à falta de conformidade, bem como uma possível incapacidade da empresa contratada para executar o objeto. Essa situação demanda uma análise das responsabilidades dos envolvidos.

86. A análise da responsabilidade deve considerar as obrigações contratuais e legais de cada parte, focando especialmente no cumprimento do cronograma, na etapa de projetos executivos e na capacidade da contratada. O Contrato 7/2024 estabelece obrigações tanto para a contratada quanto para a Infra S.A. no que diz respeito ao cumprimento do cronograma.

87. A análise a seguir abordará separadamente as responsabilidades da construtora TCE e da Infra S.A., considerando suas respectivas obrigações e ações no contexto do atraso identificado.

III.1.3.1. Construtora - TCE

88. Como será detalhado, a empresa TCE é responsável pelo atraso no cronograma e descumprimento contratual devido às deficiências de seus projetos executivos apresentados, descumprimento dos prazos de entrega e possível incapacidade técnica, operacional e financeira para executar o objeto.

89. O item 8.4.3 do Termo de Referência estabelece que, durante a execução da obra, a contratada deve levar em consideração o **cumprimento de prazos, metas contratuais e cronograma físico-financeiro** (Evidência 1, p. 6). Já o item 15.8 do mesmo documento, estabelece que os serviços deverão ser executados a contento e **concluídos conforme cronograma** de planejamento dos serviços, de forma satisfatória e realizados de acordo com as condições técnicas e as Normas Técnicas em vigor no contratante, pertinentes aos mesmos (Evidência 1, p. 9).

90. A Matriz de Riscos do contrato trata explicitamente o risco de reprovação dos projetos executivos com causa dada pela contratada de que resulte em impacto no cronograma. Em seu item 3, a matriz especifica que o risco de não aprovação do projeto executivo pela contratante por causa dada pela contratada, de forma insanável, materializado na forma de impacto no cronograma de execução das obras com inadimplemento contratual possibilita a aplicação de penalidades por parte da Infra S.A., com possibilidade de rescisão contratual e de chamamento de outras participantes do processo licitatório (Evidência 1, p. 36).

Tabela 3: Item 3 da Matriz de Riscos do Contrato 7/2024

Item	Tipo	Descrição	Materialização	Mitigação	Alocação do risco
3	Projeto	Não aprovação do Projeto Executivo pela Contratante (causa dada pelo contratado), de forma insanável.	Impacto no cronograma de execução das obras. Inadimplemento Contratual	Aplicação de penalidades: Possível rescisão contratual. Realizar o chamamento de outras participantes do processo licitatório.	Contratada

Fonte: Termo de referência do Edital 8/2023 (Evidência 1, p. 37).

91. Especificamente em relação aos projetos executivos, conforme o item 18.3.2.1 c/c item 7 do mesmo documento, o início da elaboração do projeto executivo se dará a partir da data da emissão da ordem de serviço e deverá ser entregue conforme os prazos e metas estabelecidos no cronograma (Evidência 1, p. 6 e 12).

92. Conforme adiantado nas análises realizadas no achado, a empresa TCE foi quem deu causa à irregularidade, pois seus projetos e estudos desconformes levaram à extrapolação do prazo da etapa de projeto executivo e ao seu consequente descumprimento, assim como ao atraso no início das etapas de obras do cronograma.

93. Além disso, é importante mencionar que a empresa supervisora Pini, por meio de comunicação enviada à Infra S.A. em 14/3/2025, atribuiu à TCE a responsabilidade única e exclusiva pela não aprovação dos projetos executivos até o momento devido não só pelo atraso das entregas, mas principalmente pelas diversas falhas e inconsistências nos projetos apresentados (C_TT_S_012-PJ2407-CRT-033_2025, Evidência 21, p. 5). Nesse documento, a supervisora resumiu da seguinte maneira a situação em relação aos projetos executivos:

Vale ressaltar que a Construtora TCE não cumpriu os prazos de entrega definidos por ela mesma, no que diz respeito à apresentação dos Projetos Executivos dos Lotes 5FB1 e 5FB2. No dia 29 de maio de 2024, foi apresentado um cronograma com a previsão de entrega dos Projetos Executivos dos Lotes 5FB1 e 5FB2, através do ofício TCEG – 003/2024.

A primeira entrega dos projetos do Lote 5FB1 estava prevista para 27 de agosto de 2024, e foram entregues somente em 20 de setembro de 2024, através do ofício TCEG –016/2024, com apenas 7 quilômetros de extensão (km 922+90,24 ao km 929+000).

Já a entrega final dos projetos do Lote 5FB1 estava prevista para 30 de dezembro de 2024. Até o momento, seguem em revisão com o projetista.

Com relação à primeira entrega dos projetos do Lote 5FB2 estava prevista para 08 de outubro de 2024. Até o momento, também não foram entregues.

Diante do exposto, entendemos que a não aprovação dos Projetos Executivos dos Lotes 5FB1 e 5FB2 é de responsabilidade única e exclusiva da Construtora TCE, não só pelo atraso das entregas, mas principalmente pelas diversas falhas e inconsistências nos projetos apresentados.

(C_TT_S_012-PJ2407-CRT-033_2025, Evidência 21, p. 4-5, destaque nosso)

94. *Dessa forma, restou configurado descumprimento do item 8.4.3 do termo de referência do Contrato 7/2024, pois a contratada não vem cumprindo prazos, metas contratuais e cronograma físico-financeiro, e do item 15.8 do mesmo documento, pois os serviços não estão sendo concluídos conforme cronograma de planejamento dos serviços. Houve também a materialização do risco previsto no item 3 da Matriz de Riscos, pois houve impacto no cronograma de execução das obras e inadimplemento contratual devido a não aprovação do projeto executivo pela contratante com causa dada pelo contratado, de forma insanável. Portanto, a empresa TCE deve arcar com as medidas legais e disponíveis no Contrato 7/2024.*

III.1.3.2. Infra S.A.

95. *Como será detalhado, a Infra S.A. não foi responsável pelo atraso, mas sua conduta em relação ao problema não foi adequada, pois a estatal identificou precocemente os atrasos e o desempenho insatisfatório, emitiu notificações verbais e formais, entretanto não instaurou processos administrativos para aplicação de sanções contratuais. A omissão em instaurar processos sancionatórios configura irregularidade que demanda correção imediata.*

96. *Avaliou-se a possibilidade de os gestores da Infra S.A. também terem responsabilidade em relação ao atraso do cronograma e ao descumprimento da etapa de projetos executivos e se a conduta deles em relação ao problema está conforme suas competências legais e obrigações contratuais.*

III.1.3.2.1. Responsabilidade pelo atraso e descumprimento da etapa de projeto executivo

97. *O item 16.1.4 do termo de referência estabelece a obrigação da contratante de proporcionar todas as condições necessárias para que a contratada possa cumprir o objeto da licitação, inclusive nos aspectos referentes às desapropriações e licenciamento ambiental do empreendimento (Evidência 1, p. 10). Além disso, especificamente em relação à etapa de projeto executivo, conforme os itens 18.3.1.12 e 18.3.3.9 do termo de referência do Contrato 7/2024, na reunião inicial do contrato, definem-se os procedimentos e prazos de análise dos relatórios e projetos (Evidência 1, p. 12).*

98. *Portanto, para o andamento satisfatório do empreendimento, a Infra S.A. tem o dever de analisar os projetos apresentados pela empresa contratada conforme os procedimentos e prazos acordados na reunião inicial do contrato.*

99. *De acordo com o item 7.5 do Termo de Referência, a competência para a aprovação do projeto executivo de engenharia é da Superintendência de Projetos da Infra S.A. (Supro) (Evidência 1, p. 6). A Supro vem exercendo essa competência com ajuda de empresas contratadas. Antes de essa superintendência iniciar as análises dos projetos entregues pela empresa construtora, eles passam por uma fase de checklist documental realizados pelas supervisoras do Lote 6F e do Lote 5F, empresas STE e Pini, respectivamente. Para os projetos relativos ao Lote 5F (5FB1 e 5FB2), a Pini realiza também uma avaliação preliminar dos projetos, conforme o Contrato 15/2024 (Evidência 9, p. 21-22).*

100. *Contextualizada a responsabilidade da Infra S.A., é importante considerar a perspectiva da empresa TCE. Conforme documento extraído do processo SEI 50050.000470/2025-12, que trata da reprogramação das obras, a construtora atribui o baixo rendimento da execução contratual principalmente à demora da Infra S.A. na aprovação dos estudos hidrológicos e geológicos e dos projetos executivos. Essa demora teria impedido o início da maior parte dos serviços previstos no contrato e estaria evidenciada por múltiplas submissões e devoluções com solicitações de correção dos projetos e estudos (Evidência 14, p. 4-5).*

Com os projetos executivos em fase de aprovação e sem qualquer autorização de serviços (exceto manutenção/projetos e canteiros) para iniciar as obras dos segmentos 5FB1, 6FC e 5FB2, não houve qualquer possibilidade de a TCE Engenharia executar os faturamentos previstos para os itens 1.4, 2, 3 e 10 do cronograma inicial.

Devido a morosidade nas análises e aprovações dos estudos/projetos, o início dos serviços de terraplenagem, drenagem, obras de arte corrente, obras complementares e obras de arte especiais foram empurrados para o período chuvoso entre os anos de 2024/2025, que só terminará em Abril/2025.

(TCEG – 054/2025, Evidência 14, p. 4-5, destaque nosso)

101. *Contudo, não foram encontrados indícios de que a Infra S.A. tenha dado causa ao atraso da etapa de projeto executivo. Em análise dos processos SEI 50050.005778/2024-73 (Evidência 6) e 50050.008240/2024-11 (Evidência 16), que documentam as avaliações dos projetos submetidos à Infra S.A., conforme resumido na Tabela 2, apenas em uma oportunidade, a análise excedeu o prazo de 30 dias sem que houvesse um retorno da Infra S.A. No caso, a TCE submeteu os projetos em 23/10/2024 e obteve resposta em 4/12/2024. É importante considerar que embora, para os projetos submetidos em 2/12/2024, tenham-se passado 42 dias até a devolução completa em 13/1/2025, houve devolução parcial já no dia 19/12/2024 e que, após essa data, houve o recesso de final de ano.*

102. *Como demonstrado, as devoluções dos projetos tiveram como causa erros causados pela própria contratada, a exemplo de falta de aderência aos requisitos estabelecidos no termo de referência e no projeto básico, tentativas injustificadas de alterações das condições de contorno e de soluções estabelecidas no projeto básico e cálculos sem embasamento.*

103. *É importante considerar também que projetos com erros e não aderentes às especificações podem demandar mais tempo para avaliação e discussão. Isso também pode ser considerado para explicar em parte a demora de 42 dias da Infra S.A. para devolver definitivamente os estudos submetidos em 23/10/2024.*

104. *Ademais, decorreu grande espaço de tempo entre a data de emissão da ordem de serviço, 7/6/2024, quando a construtora já poderia começar a submeter projetos executivos, e o primeiro envio de estudos pela contratada, 20/8/2024. É relevante considerar que nessa data a TCE apresentou apenas estudos geológicos e hidrológicos, não apresentou projetos.*

105. *Esse contexto permite firmar entendimento de que a Infra S.A. não foi responsável pelo atraso do cronograma geral nem do descumprimento dos prazos de projeto executivo.*

III.1.3.2.2. Conduta da Infra S.A. em relação ao atraso e descumprimento da etapa de projeto

106. *O Contrato 7/2024, em seu termo de referência, estabelece no item 26.1 que a Infra S.A. possui a prerrogativa de aplicar sanções de natureza moratória e punitiva à contratada em caso de não cumprimento de cláusulas contratuais. O item 26.1 dispõe o seguinte:*

26. Penalidades
26.1. *Sem prejuízo da faculdade de rescisão contratual prevista na Seção XIII do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Infra S.A., no Artigo 170, bem como na Seção III do Capítulo 2 da Lei nº 13.303/16, a Contratante poderá aplicar sanções de natureza moratória e punitiva à Contratada, diante do não cumprimento das cláusulas contratuais. (Evidência 1, p. 18)*

107. *Adicionalmente, o item 26.2 do mesmo documento caracteriza como infração administrativa o **retardamento da execução do objeto** por parte da contratada, assim como a falha na execução do contrato.*

26.2. *Comete infração administrativa, a Contratada que:*

- d) *Ensejar o retardamento da execução do objeto;*
- e) *Falhar ou fraudar na execução do contrato; ou*

(Evidência I, p. 18)

108. As sanções aplicáveis no âmbito do Contrato 7/2024, conforme o item 26.11, incluem advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a contratante, em conformidade com a Lei 13.303/2016.

109. O item 26.12 detalha as condições para aplicação dessas sanções, com fundamento nos artigos 82 a 84 da Lei 13.303/2016, garantindo à contratada o direito à defesa prévia e ao contraditório. Conforme transcrito integralmente abaixo, as sanções previstas incluem **advertência por escrito** para faltas leves, **multas moratórias e compensatórias**, variando de 0,33% a 15% do valor contratual, dependendo da gravidade e duração do descumprimento e **suspensão temporária** de participação em licitação e impedimento de contratar com a contratante por até dois anos, aplicável em casos como retardamento da execução do objeto ou falha na execução do contrato.

26.12.1. **Advertência por escrito**, quando do não cumprimento de quaisquer das obrigações contratuais consideradas faltas leves, assim entendidas aquelas que não acarretam prejuízos significativos à execução do objeto da licitação e não prejudiquem o andamento das atividades normais da Contratante;

26.12.2. **Multa moratória e compensatória:**

I - Moratória de 0,33% (trinta e três centésimos por cento) por dia de atraso injustificado na entrega do objeto do contrato, calculado sobre o valor da parcela inadimplida, até o limite de 30 (trinta) dias de atraso. A parcela inadimplida corresponderá ao valor mensal estabelecido para cada serviço do cronograma físico-financeiro da Contratada, vigente, aprovado pela Infra S.A.

II - Moratória de 0,66% (sessenta e seis centésimos por cento) por dia de atraso injustificado na entrega do objeto do contrato, calculado sobre o valor da parcela inadimplida, desde o primeiro dia de atraso, quando o atraso ultrapassar 30 (trinta) dias. A parcela inadimplida corresponderá ao valor mensal estabelecido para cada serviço do cronograma físico-financeiro da Contratada, vigente, aprovado pela Infra S.A.

III - Compensatória de até 5% (cinco por cento) sobre o valor total do contrato, por descumprimento do prazo de entrega do objeto do contrato, sem prejuízo da aplicação do disposto nas letras i e ii anteriores;

IV - Compensatória de até 10% (dez por cento) sobre o valor total do contrato, em caso de descumprimento de obrigações contratuais, proporcionalmente à razão da parte inadimplida pelo valor total contratado;

V - Compensatória de 10% (dez por cento) sobre o valor total do contrato, em caso de reincidência de condutas que impliquem aplicação de advertências ou outras sanções;

VI - Compensatória de 15% (quinze por cento) em caso de recusa injustificada do adjudicatário assinar o contrato ou retirar o instrumento equivalente dentro do prazo estabelecido pela Administração, recusa parcial ou total na entrega do objeto do contrato, ou rescisão do contrato, calculado sobre a parte inadimplida;

26.12.3. **Suspensão temporária** de participação em licitação e impedimento de contratar com a Contratante, por prazo não superior a 2 (dois) anos, aplicadas às empresas ou aos profissionais quando:

VI - Ensejar o **retardamento da execução do objeto** do certame;

VII - Não manter a proposta, **falhar** ou fraudar **na execução do contrato**;

(Evidência I, p. 18-19)

110. Ainda, o item 3 da Matriz de Riscos estabelece aplicação de penalidades, possível rescisão contratual e chamamento de outras participantes do processo licitatório em caso de não aprovação do projeto executivo com causa dada pelo contratado, de forma insanável, materializada com impacto no cronograma de execução das obras e inadimplemento contratual (Evidência I, p. 37).

111. Conforme evidenciado no achado de auditoria, a Infra S.A. identificou tempestivamente os atrasos e o desempenho insatisfatório na execução contratual. Em resposta, a estatal emitiu notificações verbais, posteriormente evoluindo para notificações formalizadas por meio de diários de obra, reuniões e correspondências. Quando questionada sobre a eventual instauração de processo administrativo relacionado aos problemas detectados (peça 16), a Infra S.A. informou que não há processos em curso para aplicação de penalidades contratuais ou rescisão do Contrato 7/2024. A justificativa apresentada é que **a empresa ainda considera possível a recuperação da programação sem alterações nas datas de entrega pactuadas**. A Infra S.A. ressaltou que estão em andamento tratativas para obter um cronograma atualizado, com previsão de apresentação pela contratada e validação pela fiscalização em meados de março/2025 (peça 19).

112. As medidas que a Infra S.A. adotou até o momento em resposta ao problema identificado não foram condizentes com suas prerrogativas contratuais. Uma vez que as notificações realizadas não surtiram o efeito desejado, a estatal deveria ter feito uso das medidas disponíveis no contrato. Nesse contexto, as penalidades contratuais de advertência e multa são instrumentos à disposição da Infra S.A. para o acompanhamento das obras e para possibilitar a correção de desvios da contratada durante a execução. Portanto, devem ser aplicadas tempestivamente, não havendo motivos para aguardar o agravamento do atraso para que sejam utilizadas. Então, a mera expectativa de possível recuperação do cronograma não justifica que a Infra S.A. ainda não tenha instaurado processos para a avaliação de sanções por descumprimento contratual da contratada, conforme preveem os itens 26.1 e 26.2 do termo de referência do contrato.

113. Esse entendimento é corroborado por decisões do TCU, que tem se manifestado nesse mesmo sentido quanto a tempestividade da adoção de medidas pelo órgão contratante frente ao atraso injustificado na execução de obras públicas, conforme evidenciado nos enunciados do Acórdão 1.218/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, e do Acórdão 2.345/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, encontrados na Jurisprudência Selecionada do Tribunal e transcritos abaixo:

O atraso injustificado na execução de obras públicas é ocorrência de extrema gravidade, de maneira que o órgão contratante tem o dever de adotar as medidas cabíveis para aplicar as multas contratuais e demais penalidades previstas em lei nos atrasos advindos de incapacidade ou mora da contratada.

114. É importante ressaltar que o descumprimento na etapa de projeto executivo e o atraso no cronograma geral **já impactaram o andamento do empreendimento**, seja pela potencial extensão do prazo ou pela necessidade de condensar as atividades das etapas construtivas no período originalmente previsto. Ambos os cenários apresentam riscos significativos para a conclusão bem-sucedida do empreendimento. Portanto, a mera possibilidade de recuperação da programação do cronograma, não exime os gestores da Infra S.A. de adotar as medidas contratuais cabíveis na gestão do empreendimento. Ademais, a adoção de medidas contratuais e legais cabíveis quando detectado atraso injustificado na execução de obras públicas é dever da Infra S.A., não havendo espaço para discricionariedade. O TCU também se manifestou nesse sentido, conforme o enunciado do Acórdão 675/2022-TCU/Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler:

O atraso injustificado na execução de obras públicas é ocorrência grave, de maneira que o órgão ou a entidade contratante tem o dever de adotar as medidas cabíveis para aplicar as multas contratuais e demais penalidades previstas em lei, não se tratando de decisão discricionária da Administração. (Grifo nosso)

115. No caso em análise, a não instauração dos processos administrativos sancionatórios diante de atrasos injustificados na execução de obras públicas, conforme previsto contratualmente e exigido pela legislação, configura uma irregularidade que demanda correção imediata.

116. Somado a isso, a instauração desses processos também é a maneira disponível

contratualmente em resposta à primeira causa do atraso relatada no achado, que é relacionada às deficiências técnicas e à falta de conformidade dos projetos executivos que resultaram em repetidas reprovações e em descumprimento do prazo dessa etapa.

117. *Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, deve-se propor determinar à Infra S.A. que, no prazo de 90 dias, instaure os devidos processos administrativos de aplicação das sanções contratuais previstas no item 26.12 do Contrato 7/2024 devido ao descumprimento do prazo da etapa de projeto executivo, ao atraso no início das etapas de obras do cronograma (terraplenagem, serviços preliminares, obras de arte especiais, drenagem, obras de arte corrente e superestrutura) e do consequente descumprimento dos itens 8.4.3 e 15.8 do Termo de Referência por parte da contratada, para dar cumprimento aos itens 26.1 e 26.2.d do termo de referência e ao item 3 da Matriz de Riscos do Contrato 7/2024.*

118. *Embora a falta de instauração de processos sancionatórios acima seja passível de responsabilização por parte do Tribunal, ao considerar que a irregularidade se encontra em estágio inicial e é passível de correção por meio da determinação acima, e que não foi identificada má fé dos gestores no decorrer dos trabalhos, não será proposta audiência de gestores da Infra S.A. neste momento.*

119. *Além disso, a outra causa identificada no achado foi uma possível incapacidade da empresa contratada para executar o objeto pactuado no Contrato 7/2024. Essa situação merece ser melhor avaliada pela Infra S.A.. Portanto, a fim de contribuir com o aperfeiçoamento da gestão do empreendimento, em conformidade com o art. 2º, inciso III, e com o art. 11º da Resolução TCU 315/2020, deve-se propor, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, recomendar à Infra S.A. que avalie a pertinência e a oportunidade de investigar as capacidades técnica, operacional e financeira da empresa TCE frente aos requisitos de qualificação previstos no Contrato 7/2024.*

IV. Análise dos comentários dos gestores

120. *A AudPortoFerrovia submeteu o relatório preliminar desta fiscalização (peça 38) aos gestores da Infra S.A. para comentários, por meio do Ofício 15477/2025-TCU/Seproc, de 7/5/2025 (peça 39). A estatal tomou ciência em 8/5/2025 e apresentou sua manifestação (peças 41-43) em 21/5/2025.*

IV.1. Manifestação da Infra S.A.

IV.1.1. Contraposição à omissão dos gestores

121. *A Infra S.A. contrapôs a conclusão sobre omissão na instauração tempestiva de processos sancionatórios, apresentando os argumentos abaixo (peça 43):*

121.1. *adotou medidas sistemáticas de acompanhamento, cobrança e formalização de inconformidades desde o início dos atrasos, registrando-as em ofícios, despachos técnicos, reuniões e diários de obra;*

121.2. *a alegação de “tolerância excessiva” não encontra respaldo quando se verifica que as medidas adotadas pela estatal — ainda que não imediatamente sancionatórias — foram devidamente registradas, fundamentadas e compatíveis com a etapa de maturidade das constatações técnicas e administrativas;*

121.3. *priorizou uma abordagem progressiva, buscando primeiramente corrigir os desvios e preservar o objeto contratual por meio de mecanismos administrativos e corretivos, antes de recorrer a sanções mais drásticas;*

121.4. *buscou a solução consensual para garantir a continuidade das obras e evitar prejuízos econômicos e operacionais maiores, como a paralisação total do empreendimento;*

121.5. *a aplicação de sanções exige juízo de oportunidade e conveniência, além da reunião de elementos probatórios robustos que garantam o devido processo legal, o contraditório e a ampla*

defesa. A instância sancionadora requer grau de certeza quanto à autoria, materialidade e nexo de causalidade entre o comportamento da contratada e os efeitos sobre o contrato, o que pressupõe uma fase de apuração mais aprofundada. A estatal agiu com prudência para assegurar a segurança jurídica de suas ações;

121.6. como empresa pública, a Infra S.A. possui autonomia para buscar soluções consensuais e racionalizar conflitos contratuais, especialmente quando a rescisão antecipada poderia resultar em prejuízos maiores para a Administração Pública;

121.7. a cautela na formalização de medidas sancionatórias não decorreu de omissão ou negligência, mas sim de uma avaliação criteriosa da complexidade do cenário contratual, do dever de preservação do interesse público e da necessidade de reunir elementos suficientes para garantir que um eventual processo sancionatório fosse instaurado com a robustez e segurança jurídica devidas;

122. A Infra S.A. afirmou ainda que rejeitou a proposta da TCE de estender o prazo de execução do contrato, conforme Ofício 48/2025/Gecons-Infrasa (SEI 9548110) do processo 50050.000470/2025-12 (Evidência 28, p. 69). Até a data da manifestação, a Infra S.A. não havia aprovado formalmente o cronograma proposto pela empresa;

IV.1.2. Atendimento às propostas de determinação e recomendação

123. A Infra S.A. instaurou dois processos administrativos sancionatórios (50050.002361/2025-30 e 50050.002363/2025-29).

124. O primeiro visa apurar o descumprimento contratual por irregularidade no cronograma e desempenho insatisfatório, enquanto o segundo investiga o descumprimento contratual decorrente da não apresentação de comprovantes de regularidade da empresa.

125. No primeiro processo (50050.002361/2025-30), também serão apurados os indícios da suposta incapacidade para continuidade da execução contratual por parte da TCE em consonância com a proposta de recomendação, ante a demonstração de possíveis limitações técnicas, operacionais e financeiras que comprometeram sua capacidade de execução do objeto contratado.

126. Com base nisso, a Infra S.A. informou que acolheu a proposta de determinação e recomendação, reconhecendo o seu caráter técnico-preventivo e sua função relevante no aprimoramento da governança contratual, e registrará as medidas adotadas no processo 50050.002361/2025-30.

127. A estatal complementou ainda que acolheu a recomendação de avaliar a pertinência e oportunidade de investigar as capacidades técnica, operacional e financeira da TCE, pois ela se insere em um contexto já sensível e tecnicamente monitorado pela Infra S.A., em vista das reiteradas dificuldades da contratada no cumprimento de etapas fundamentais do cronograma, especialmente na elaboração e aprovação dos projetos executivos.

128. Por fim, a Infra S.A. esclarece que, dependendo do resultado da avaliação e em conformidade com a matriz de riscos contratual, não afasta a possibilidade de adotar, se necessário, medida excepcional de chamamento das demais empresas licitantes que participaram do certame originário, conforme previsão contratual e normativas correlatas, com vistas à substituição da contratada atual. Tal providência será avaliada à luz da viabilidade jurídica, técnica e financeira, especialmente quanto à manutenção da economicidade e à preservação do interesse público, podendo inclusive implicar a rescisão contratual por inadimplemento, nos termos da Lei 13.303/2016, do instrumento convocatório e do próprio contrato.

IV.2. Análise da AudPortoFerrovia

129. Primeiramente, cabe mencionar que a Infra S.A. não apresentou discordância quanto ao achado de auditoria, de forma que ele será mantido sem modificações.

130. Contudo, como será analisado adiante, apresentou discordância quanto às conclusões da unidade técnica no item “III.1.3.2.2. Conduta da Infra S.A. em relação ao atraso e descumprimento da etapa de projeto” e acolhimento prévio das propostas de encaminhamento de determinação e recomendação.

IV.2.1. Atendimento prévio às propostas de determinação e recomendação

131. Em 23/4/2025, a Infra S.A. instaurou o processo 50050.002361/2025-30 com pretensão de rescisão contratual por culpa da contratada, multa compensatória de R\$ 54.296.161,72 e suspensão temporária para licitar e contratar com a Administração Pública por dois anos (Evidência 29, p. 195).

132. A última movimentação relevante foi a notificação da empresa TCE sobre a decisão de instauração do processo, com intimação para apresentação de defesa prévia no prazo de dez dias úteis (Evidência 29, p. 215).

133. O processo também visa apurar indícios da suposta incapacidade da TCE Engenharia LTDA. para continuidade da execução contratual, devido a possíveis limitações técnicas, operacionais e financeiras que comprometeram sua capacidade de execução do objeto contratado (Evidência 29, p. 195). Esta apuração está em consonância com a proposta de recomendação do relatório preliminar.

134. Portanto, como o processo 50050.002361/2025-30 já abrange o conteúdo da determinação e da recomendação propostas no relatório preliminar, essas medidas serão retiradas da proposta de encaminhamento, pois seu conteúdo não terá efeitos.

IV.2.2. Omissão dos gestores

135. A irregularidade referente à ausência de instauração de processos sancionatórios manifestou-se em meados de março de 2025, após nove meses de execução contratual. Mesmo diante do atraso no cronograma geral e do descumprimento do prazo da etapa de projeto executivo (encerrado em dezembro de 2024), a Infra S.A. informou que não havia instaurado tais processos. A justificativa apresentada foi a consideração de possível recuperação da programação sem alteração nas datas de entrega pactuadas e a atualização do cronograma em andamento (peça 19, p. 5)

136. Conforme sintetizado nos comentários dos gestores, a estatal apresentou diversos argumentos contra a conclusão de irregularidade de sua conduta. Contudo, como será detalhado, as informações apresentadas não elidem a conclusão desta unidade técnica de que houve irregularidade na conduta dos gestores da Infra S.A. por não instaurarem, tempestivamente, processos sancionatórios diante dos atrasos.

137. De acordo com a jurisprudência (Acórdão 675/2022-TCU/Plenário), diante de atraso injustificado em obras públicas, o contratante tem o dever de utilizar as medidas contratuais, como aplicação de multas e demais penalidades, não se tratando de decisão discricionária do gestor.

138. Adicionalmente, não há discordância acerca da necessidade de elementos probatórios consistentes e do respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Não se exige que a Infra S.A. aplique sanções sem observar o rito processual. Contudo, ante os atrasos identificados, esperava-se que a estatal, no mínimo, instaurasse processos administrativos sancionatórios para, após o devido rito processual e com a devida evidenciação, avaliar a justificativa do atraso. Concluída essa avaliação, a aplicação da sanção torna-se obrigatória, caso o atraso se revele injustificado, em consonância com a jurisprudência supracitada. A abordagem progressiva argumentada pela estatal já está contemplada no contrato por meio da gradação de sanções: advertência por escrito, multas moratória e compensatória, e suspensão.

139. Os demais argumentos referentes à segurança jurídica, ao devido processo legal, à apuração aprofundada e à reunião de elementos para garantir a robustez do processo não elidem a irregularidade constatada, pois todo esse arcabouço constitui parte integrante do próprio processo sancionatório. Além disso, já existiam elementos suficientes para a instauração do processo.

140. A Infra S.A. afirma ter empregado os mecanismos contratuais de acompanhamento e formalização das inconformidades. Não se questiona a adoção de medidas pela Infra S.A., mas sim que estas não se mostraram condizentes com as prerrogativas da estatal previstas no contrato. Por ocasião da constatação dos atrasos, não há evidência de que a estatal sequer tenha feito uso da aplicação de advertência por escrito, conforme previsto no item 26.12.1 do contrato.

141. Cumpre destacar que a advertência por escrito é aplicável no caso de descumprimento de quaisquer obrigações contratuais consideradas faltas leves, e a multa moratória é aplicada por dia de atraso injustificado.

142. A intempestividade na instauração de processo e na aplicação de sanções é corroborada pelo fato de o processo instaurado pela Infra S.A. (50050.002361/2025-30) visar a sanções de maior gravidade (rescisão, multa compensatória de R\$ 54.296.161,72 e suspensão). Isso demonstra que o problema do descumprimento contratual evoluiu a esse nível sem que a Infra S.A. tivesse utilizado sanções de menor gradação, como advertência por escrito e multa moratória, como meio de acompanhar as obras e induzir a correção de desvios da contratada.

143. A Infra S.A. afirmou que a unidade técnica alegou "tolerância excessiva"; contudo, essa alegação não foi realizada neste relatório.

144. Embora a ocorrência da irregularidade não tenha sido justificada, considerando seu estágio inicial e a correção com a instauração do processo 50050.002361/2025-30, e não tendo sido identificada má-fé dos gestores, reafirma-se o entendimento de que não deve ser proposta audiência dos gestores da Infra S.A. (parágrafo 118).

145. Contudo, a fim de induzir a prevenção de situações futuras análogas e evitar a repetição da irregularidade, nos termos do inciso II do artigo 2º e do inciso I do artigo 9º da Resolução 315/2020 do TCU, é necessário alertar a Infra S.A. sobre a ocorrência da irregularidade. Portanto, será proposto **dar ciência** à Infra S.A. de que a não instauração tempestiva de processos administrativos de aplicação das sanções previstas em contratos firmados por essa estatal, como a definida no item 26.12 do Contrato 7/2024 diante do descumprimento do prazo da etapa de projeto executivo, do atraso no início das etapas de obras do cronograma (terraplenagem, serviços preliminares, obras de arte especiais, drenagem, obras de arte corrente e superestrutura) e do consequente descumprimento dos itens 8.4.3 e 15.8 do Termo de Referência por parte da contratada, **descumpre** a jurisprudência do TCU, como os Acórdãos 675/2022 e 1.218/2021, ambos do Plenário do TCU, e, neste caso específico, os itens 26.1 e 26.2.d do Termo de Referência, o item 3 da Matriz de Riscos do Contrato 7/2024.

V. Conclusão

146. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de construção do Lote 5F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) - Caetité - Barreiras, no estado da Bahia.

147. 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:

147.1. As obras do Contrato 7/2024 estão sendo executadas conforme suas cláusulas e legislação vigente?

147.2. O andamento das obras do Contrato 7/2024 estão de acordo com o cronograma contratual?

148. Em relação à Questão 1, foram realizadas visitas às obras, questionamentos à Infra S.A. por meio de ofícios de requisição e avaliação de medições e memórias de cálculo para executar os três procedimentos previstos na matriz de planejamento. A baixa execução de serviços trouxe baixa materialidade e relevância para os procedimentos de avaliação das medições frente aos critérios de medição. A reprovação de projetos executivos apresentados até o momento, inclusive com rejeição de

modificações de projeto propostas, indicou que, até o presente, não houve alterações de projeto em desacordo com cláusulas contratuais. Embora se tenha verificado a existência de medição de alguns serviços no Lote 6FC, como cercas, a materialidade e a natureza dos serviços não permitem evidenciar quebra na sequência cronológica estabelecida em contrato 5FB1, 6FC e 5FB2. Assim, a aplicação dos procedimentos previstos para essa questão no período de duração da fiscalização, não revelou fatos significativos que justificassem a inclusão como achados de auditoria.

149. *Em relação à Questão 2, as verificações realizadas revelaram o achado de auditoria “III.1. Atraso no cronograma de obras”. Nesse achado, constatou-se atraso injustificado no cronograma geral do Contrato 7/2024, evidenciado por três fatores principais: (i) descompasso significativo entre o desembolso previsto e o realizado, (ii) descumprimento integral do prazo de finalização da etapa de projeto executivo e (iii) consequente atraso do início das etapas de serviços preliminares, terraplenagem, pavimentação, drenagem, obras de artes correntes, obras de artes especiais e superestrutura (parágrafo 48).*

150. *Verificou-se também que, embora a Infra S.A. tenha constatado o problema acima, injustificadamente, não havia adotado medidas condizentes com suas prerrogativas contratuais, como instauração de processos sancionatórios para aplicação de advertência e multa (parágrafos 111-112), o que configurou irregularidade (parágrafo 115).*

151. *Após o envio do relatório preliminar para comentários dos gestores, a Infra S.A. instaurou processo administrativo sancionatório 50050.002361/2025-30 com pretensão de rescisão contratual por culpa da contratada, multa compensatória e suspensão temporária para licitar e contratar com a Administração Pública por dois anos (parágrafo 131). Além disso, esse processo também visa apurar indícios da suposta incapacidade da empresa TCE para continuidade da execução contratual (parágrafo 133).*

152. *Considerando que a irregularidade por falta de instauração de processos sancionatórios estava em estágio inicial, que foi passível de correção com a instauração do processo 50050.002361/2025-30, e que não foi identificada má-fé dos gestores no decorrer dos trabalhos, não foi proposta audiência dos gestores da Infra S.A. (parágrafo 144). Contudo, a fim de induzir a prevenção de situações futuras análogas e evitar a repetição da irregularidade, concluiu-se pela necessidade alertar a Infra S.A. sobre o ocorrido por meio da proposta de **dar ciência** indicada na proposta de encaminhamento (parágrafo 145).*

153. *Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de falhas na execução do contrato e o aprimoramento da gestão do empreendimento por parte da Infra S.A.*

VI. Proposta de encaminhamento

154. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, com fundamento no inciso II do artigo 2º e do inciso I do artigo 9º da Resolução 315/2020 do TCU, **dar ciência** à Infra S.A. de que a não instauração tempestiva de processos administrativos de aplicação das sanções previstas em contratos firmados por essa estatal, como a definida no item 26.12 do Contrato 7/2024 diante do descumprimento do prazo da etapa de projeto executivo, do atraso no início das etapas de obras do cronograma (terraplenagem, serviços preliminares, obras de arte especiais, drenagem, obras de arte corrente e superestrutura) e do consequente descumprimento dos itens 8.4.3 e 15.8 do Termo de Referência por parte da contratada, **descumpra** a jurisprudência do TCU, como os Acórdãos 675/2022 e 1.218/2021, ambos do Plenário do TCU, e, neste caso específico, os itens 26.1 e 26.2.d do Termo de Referência, o item 3 da Matriz de Riscos do Contrato 7/2024.”*

3. É o Relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria de auditoria de conformidade, no âmbito do Fiscobras 2025, nas obras de construção da Ferrovia de Integração Oeste Leste (Fiol), trecho Caetité – Barreiras, Lote 5F, no Estado da Bahia.

2. A Fiol é uma ferrovia projetada para ter extensão de 1.527 km e interligar a Ferrovia Norte-Sul (FNS) ao futuro porto de Ilhéus/BA, atravessando o estado da Bahia. O segmento denominado Fiol I compreende o trecho localizado entre as cidades de Ilhéus/BA e Caetité/BA e possui 537 km de extensão, encontra-se concedido à operadora Bamin. O segmento denominado Fiol II, em fase de implantação, está localizado entre Caetité/BA e Barreiras/BA e possui 485 km de extensão, divididos nos Lotes 5F a 7F. Já o segmento denominado Fiol III ligará Barreiras/BA à Mara Rosa/GO, com extensão de 838,34 km, está atualmente em fase de estudos.

3. A Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) fiscalizou as obras de construção do Lote 5 da Fiol II. O escopo abrangeu o Contrato 7/2024, celebrado entre a Infra S.A. e a empresa TCE Engenharia Ltda. sob o regime de contratação semi-integrada, para a elaboração de projetos executivos de engenharia e execução de serviços remanescentes em 146,28 km da Fiol II (extensão linear somada aos pátios de desvio).

4. A unidade técnica do TCU estruturou seu trabalho para responder às seguintes questões de auditoria:

a) Questão 1: As obras do Contrato 7/2024 estão sendo executadas conforme suas cláusulas e legislação vigente?

b) Questão 2: O andamento das obras do Contrato 7/2024 estão de acordo com o cronograma contratual?

5. As análises relativas à questão 1 não resultaram em achados de auditoria. Já em relação à segunda questão, a equipe de auditoria constatou que a execução do Contrato 7/2024 apresenta atraso significativo em relação ao cronograma original. Após nove meses de execução (dos 26 meses de vigência contratual prevista), apenas 3% do contrato foi medido, sem que nenhum projeto executivo tenha sido aprovado ou que tenha ocorrido o início das etapas de construção. Isso representa atrasos de nove meses para projetos e quatro meses para obras.

6. A AudPortoFerrovia constatou que não houve serviço de construção (terraplenagem, serviços preliminares, obras de arte especiais, drenagem, obras de arte corrente e superestrutura) iniciado devido à falta de projetos executivos aprovados. Conforme o cronograma inicial, a fase de elaboração e aprovação de projetos executivos findou em dezembro/2024, sem que nenhum tivesse sido aceito pela Infra S.A., com apoio em pareceres de empresas supervisoras.

7. O relatório aponta como causa para o atraso no cronograma do empreendimento as reprovações repetidas dos projetos em face de deficiências técnicas e de falta de conformidade com requisitos estabelecidos no termo de referência e no projeto básico. A Infra S.A. teria reprovado diversas vezes os projetos executivos apresentados pela empresa construtora, de forma que houve extrapolação do prazo planejado para essa etapa.

8. Dentre as falhas, foram detectadas inconformidades nos estudos geológicos, geotécnicos, hidrológicos, de drenagem, de terraplenagem, de obras de arte corrente e especiais apresentados pela Construtora TCE (peça 74, p. 13-14). A contratada propôs ainda a redução da extensão de 3 viadutos ferroviários previstos no projeto básico, de 120 para 60 metros (peça 54, p. 69).

9. Após o encaminhamento do relatório preliminar para manifestação dos gestores, apontando possível omissão na fiscalização por parte da Infra S.A., a empresa estatal respondeu que verificou os sinais de alerta em relação à contratada a partir de dezembro/2024. Desde então estaria em tratativas com a construtora para reprogramar o cronograma físico-financeiro e recuperar o prazo (processo SEI 50050.000470/2025-12).
10. A unidade instrutiva também registra que a Infra S.A. instaurou posteriormente dois processos administrativos sancionatórios (50050.002361/2025- 30 e 50050.002363/2025-29), visando apurar eventuais descumprimentos do contrato em decorrência de desempenho insatisfatório e da falta de apresentação de comprovantes de regularidade.
11. Diante desse quadro, a AudPortoFerrovia propõe dar ciência à Infra S.A. de que a não instauração tempestiva de processos administrativos de aplicação das sanções contratualmente previstas, diante do descumprimento do prazo da etapa de projeto executivo, do atraso no início das etapas de obras do cronograma, afronta a jurisprudência do TCU, como os Acórdãos 675/2022 e 1.218/2021, ambos do Plenário, e, neste caso específico, os itens 26.1 e 26.2.d do Termo de Referência, o item 3 da Matriz de Riscos do Contrato 7/2024.
12. Manifesto integral concordância com a análise empreendida pela área técnica do TCU, razão pela qual adoto o relatório precedente como razões de decidir e acolho a proposta de dar ciência, com ligeiros ajustes de redação.
13. A Lei de Licitações prevê que, na contratação semi-integrada, mediante prévia autorização da Administração, o projeto básico poderá ser alterado. Como condição, o contratado deve demonstrar a superioridade das inovações propostas, assumindo a responsabilidade integral pelos riscos associados à alteração do projeto básico (art. 46, § 5º da Lei 14.133/2021).
14. Entretanto, o relatório de auditoria indica que as soluções apresentadas pela empresa construtora não atenderam aos requisitos mínimos previstos no termo de referência e no projeto básico constante da licitação. Em adendo, a Matriz de Riscos do contrato elenca a falta de aprovação dos projetos como responsabilidade integral do contratado (peça 45, p. 69).
15. Nesse sentido, entendo adequado expedir ciência à Infra S.A. de que a falta de instauração de processos sancionatórios a empresas contratadas que estejam descumprindo marcos contratuais pode configurar omissão do gestor público, devendo sempre ser consideradas as circunstâncias e as implicações dos atrasos no caso concreto, bem como ser observadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa.
16. Por fim, considero pertinente orientar a unidade técnica para que avalie a possibilidade de reincluir o objeto da presente auditoria em futuras ações de controle do Tribunal, de forma a acompanhar oportunamente a evolução das obras de construção da Ferrovia de Integração Oeste Leste – trecho II, que são de grande importância para a logística nacional.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de outubro de 2025.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2295/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.467/2024-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
 - 3.2. Responsável: Jorge Luiz Macedo Bastos (408.486.207-04).
4. Órgão/Entidade: Valec Engenharia Construções e Ferrovias S.A.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório da Auditoria de Conformidade, no âmbito do Fiscobras 2025, nas obras de construção da Ferrovia de Integração Oeste Leste (Fiol), trecho Caetitê – Barreiras, Lote 5F, no Estado da Bahia.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo, em:

9.1. dar ciência à Infra S.A. de que a não instauração tempestiva de processos administrativos de aplicação das sanções contratualmente previstas, diante do descumprimento reiterado de prazos por parte da empresa contratada, afronta a jurisprudência do TCU, como os Acórdãos 675/2022 e 1.218/2021, ambos do Plenário, e pode configurar omissão do gestor público, devendo sempre ser consideradas as circunstâncias e as implicações dos atrasos no caso concreto, bem como ser observadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa;

9.2. orientar a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária para que avalie a possibilidade de reincluir o objeto da presente auditoria em futuras ações de controle do Tribunal, de forma a acompanhar oportunamente a evolução das obras de construção da Ferrovia de Integração Oeste Leste – trecho II; e

9.3. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 39/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/10/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2295-39/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

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