

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 005.104/2023-8

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Ministério de Portos e Aeroportos; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério dos Transportes; Valec Engenharia Construções e Ferrovias S.A.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO INTEGRADO DE TRANSPORTES E DO PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA. IDENTIFICAÇÃO DE FALHAS SISTÊMICAS E RECORRENTES. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

## RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, excerto do Relatório elaborado no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (peça 139), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 140-141).

### 1. “INTRODUÇÃO

#### 1.1. *Por que o TCU está acompanhando de perto o planejamento logístico brasileiro?*

1. ***O setor de transportes impacta na competitividade nacional e na vida dos brasileiros. Mesmo sendo um país de dimensões continentais, mais de 66% das cargas são transportadas por rodovias, ao em vez de modos mais eficientes para longas distâncias, como ferrovias e hidrovias. Essa dependência rodoviária sobrecarrega as vias, gera acidentes, aumenta a poluição e os custos de transporte. O impacto dessa dependência foi fortemente sentido em maio de 2018 com a greve dos caminhoneiros que parou o país e causou graves problemas de desabastecimento.***

2. ***No Brasil, os altos fretes encarecem todos os produtos, desde os mais básicos, como arroz e feijão, até os mais duráveis, como eletrodomésticos. Esses custos, além de reduzirem o poder de compra dos brasileiros, prejudicam a competitividade da indústria e agricultura nacional no exterior.***

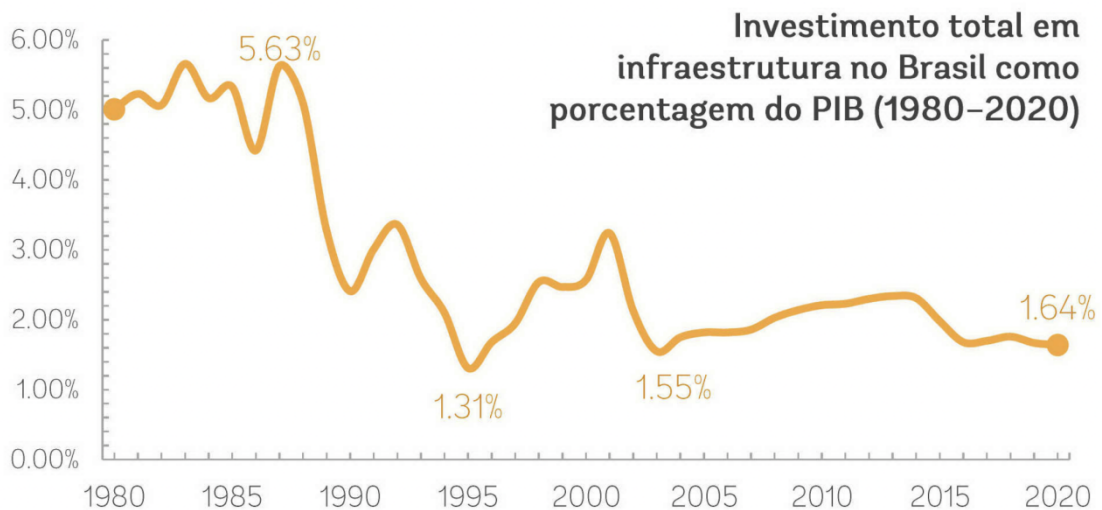
3. ***Essa situação é tão séria que o Brasil gasta proporcionalmente quase o dobro com logística do que países desenvolvidos. Em 2022, cerca de 13% de todo Produto Interno Nacional (PIB), foi consumido pelos custos logísticos, chegando ao expressivo valor de R\$ 1,3 trilhão. Apenas como ordem de grandeza, em países desenvolvidos, como é o caso dos Estados Unidos, esse custo gira em torno de 7% do PIB (ABOLBRASIL, 2022).***

4. ***Esses problemas são perpetuados pela falta de apreço histórico pelo planejamento. Os planos de transporte, que deveriam otimizar a aplicação dos recursos, são descontinuados de forma rotineira. De 2007 a 2018, o país teve 4 planos logísticos estratégicos, considerados como de Estado, que deveriam passar de um governo para o outro. Porém, todos foram abandonados, sem aplicação prática, se tornando apenas documentos que custaram milhões de reais aos cofres públicos.***

5. **A falta de uso efetivo do planejamento leva a escolhas baseadas em opiniões não fundamentadas**, com justificativas genéricas aplicáveis a qualquer tipo de investimento, como geração de empregos e giro da economia. Sem dados concretos, são comuns obras caras, atrasadas, com altos impactos ambientais e sem viabilidade econômica, que acabam sendo paralisadas ao longo do tempo. Atualmente, o Brasil apresenta mais de 8.000 obras abandonadas, segundo o Painel do TCU (2023).

6. **O país, além de historicamente investir pouco em infraestrutura (Figura 2), também não investe bem.** Não à toa, o FMI considera que as maiores deficiências da infraestrutura brasileira são a priorização estratégica dos investimentos e a seleção de projetos (FMI, 2018). De acordo com o diagnóstico do Banco Mundial (2022), “um sistema de transporte multimodal subdesenvolvido representa um verdadeiro gargalo para a produtividade no Brasil”. O Banco também afirma que a história mostra que, sem uma sólida estrutura de governança e um compromisso político, as recomendações de melhoria provavelmente falharão.

**Figura 1 – Baixo investimento em infraestrutura brasileiro**



Fonte: Banco Mundial (2022)

7. **Diante dos enormes desafios do setor de transporte, o planejamento e priorização da integração multimodal integram a chamada Lista de Alto Risco (LAR) publicada pelo TCU em 2022.** Essa lista reúne 29 áreas governamentais que apresentam alto risco, seja por vulnerabilidade à fraude, desperdício, abuso de autoridade, má gestão ou por necessidade de mudanças profundas para que os objetivos das políticas públicas possam ser cumpridos. No caso do planejamento de transportes, os maiores riscos estão relacionados à descontinuidade dos planos logísticos, à ausência de critérios claros para escolher os projetos de infraestrutura e à baixa integração e coordenação dos modos de transporte.

8. **Atualmente, o governo federal está desenvolvendo uma nova rodada de planejamento, que se iniciou com o Plano Nacional de Logística (PNL 2035) em 2021.** Na sequência, deveriam ser publicados - até o final de 2022 - os planos setoriais terrestre, portuário, aeroviário e hidroviário. Esses planos, juntamente com os planos gerais de parcerias e ações públicas, deveriam subsidiar a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e as leis orçamentárias anuais. Dessa forma, o país passaria a ter vinculação entre o planejamento e o orçamento. Contudo, os planos setoriais e gerais sofreram atrasos e não haviam sequer passado por audiência pública até o final desta fiscalização, a exceção do PAN.

9. *O TCU está acompanhando de forma sistemática o planejamento logístico brasileiro, conforme o item 9.5 do Acórdão 1.472/2022-TCU-Plenário, e o presente relatório é apenas a primeira etapa do acompanhamento.*

10. *O Planejamento Integrado de Transportes foi inicialmente desenvolvido pelo Ministério da Infraestrutura (MInfra) e Empresa de Planejamento Logístico (EPL), atualmente sucedidos pelo Ministérios dos Transportes, Ministério de Portos e Aeroportos e Infra S.A..*

## **1.2. Objetivo e escopo da auditoria**

11. ***O objetivo da fiscalização é contribuir para a otimização dos investimentos e incremento da eficiência logística por meio do acompanhamento sistemático do desenvolvimento das etapas seguintes do Planejamento Integrado de Transportes. Para tanto, foram feitas as seguintes questões de auditoria:***

- ***Questão 1:*** *O planejamento logístico e o processo de tomada de decisão obedecem a critérios de governança no que tange à transparência, participação social efetiva e institucionalização?*
- ***Questão 2:*** *A seleção de projetos para inclusão no PPA, novo PAC e PPI e a modalidade de contratação (obra pública ou parceria privada) seguem o previsto no planejamento integrado de transportes ou, caso contrário, são motivadas formal e tecnicamente, de modo a evitar projetos inviáveis ou obras paralisadas?*
- ***Questão 3:*** *O MPOR, MT e Infra S.A. estão atuando de maneira coordenada e formalizada na priorização de ações de infraestrutura para fins de integração intermodal?*

12. *Não fazem parte do escopo desta etapa do acompanhamento: o monitoramento do Acórdão 1.472/2022 – Plenário; a avaliação da metodologia de desenvolvimento do PNL (exame já realizado) ou a crítica a projetos e programas específicos.*

## **1.3. Como o trabalho foi realizado (metodologia)?**

13. ***As fiscalizações do TCU envolvem etapas bem definidas e observam às normas de auditoria para entregar mais valor à sociedade.*** *Neste trabalho, os auditores seguiram a legislação, as Normas de Auditoria (NAT), o Manual de Auditoria Operacional e o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU. Para facilitar o entendimento, os procedimentos das três etapas da fiscalização (Planejamento, Execução e Relatório) serão resumidos a seguir.*

14. *Na primeira etapa, a equipe realizou pesquisas sobre as melhores práticas nacionais e internacionais e conduziu uma ampla rodada de reuniões para definir as questões de auditoria (citadas no tópico anterior). A principal premissa foi ouvir os diversos pontos de vista. Para tanto, os auditores entrevistaram diversos especialistas, interessados e gestores dos Ministérios dos Transportes e de Portos e Aeroportos, da Infra S.A. e de outros órgãos. O resultado dessa etapa foi apresentado em um evento público transmitido pelo Youtube (<https://www.youtube.com/watch?v=OJ4b4yV3j8g>). Durante mais de três horas, os participantes discutiram o planejamento logístico e sugeriram várias oportunidades de melhoria. Esse processo foi extremamente proveitoso e levou à reformulação de questões de auditoria, demonstrando a importância da participação social para o aprimoramento também do controle. Uma das principais contribuições foi a sugestão de que o TCU avaliasse a transparência e a participação social no processo de planejamento e na tomada de decisão para seleção dos projetos.*

15. ***Na segunda etapa da fiscalização, fase de execução, a equipe respondeu às questões de auditoria.*** *Esse processo foi realizado por meio de diversos procedimentos, tais como entrevistas semiestruturadas, requisição de informações e análise documental e estatística. Em essência, os auditores compararam a situação encontrada com os critérios estabelecidos nas leis e melhores*

práticas. A diferença entre o que foi encontrado e o que era esperado (critérios) resultou nos "achados", que são as constatações da fiscalização. O resultado dessa segunda etapa também foi apresentado em evento público, transmitido pelo Youtube (<https://www.youtube.com/watch?v=zw-aQvgIrQ>). Durante o painel, os especialistas, interessados e gestores tiveram a oportunidade de debater as constatações e propostas da equipe. De forma geral, os participantes demonstraram concordância com o que tinha sido constatado, não sendo sugerida qualquer alteração durante o evento.

16. **Na terceira etapa, as constatações foram consolidadas no presente relatório.** A equipe buscou escrever este documento em linguagem simples e didática. Trechos em negrito, figuras e infográficos, foram usados para facilitar o entendimento das principais mensagens. O objetivo foi tornar as constatações da fiscalização mais acessíveis à população e, assim, incentivar o controle social. Essa abordagem está em sintonia com a Portaria Segecex 24/2023 e, principalmente, atende à Lei 13.460/2017, Artigo 5º, Inciso XIV, que determina que os agentes públicos devem empregar uma linguagem simples e de fácil entendimento.

17. **Por fim, as propostas de encaminhamento são resultado de um trabalho participativo.** Os gestores tiveram a oportunidade de se manifestarem (Capítulo 8) sobre essas propostas antes de ele ser submetido aos Ministros do TCU.

#### **1.4. Limitações impostas à presente fiscalização**

18. O significativo atraso dos planos setoriais ainda em elaboração pelos Ministérios de Transportes e de Portos e Aeroportos limitou as análises.

#### **1.5. Agradecimento à colaboração efetiva dos gestores na condução dos trabalhos**

19. **Os responsáveis dos Ministérios de Transportes e de Portos e Aeroportos e Infra S.A. colaboraram efetivamente para a condução dos trabalhos de fiscalização.** Todas as informações solicitadas foram prontamente disponibilizadas. Além disso, é necessário reconhecer a postura aberta dos gestores, que permitiu uma avaliação mais profunda da situação encontrada e causas dos achados.

#### **1.6. Entenda o Planejamento Integrado de Transportes**

20. **Em 2020, o Governo Federal instituiu o chamado Planejamento Integrado de Transportes, PIT,** para orientar a decisão sobre investimentos em logística no país (Portaria 123/2020-MInfra). Essa iniciativa de atuação estatal integrada, considerando todos os modos de transporte, foi reconhecida pelo TCU como uma **boa prática** (Relatório do Acórdão 1.327/2020-TCU-Plenário - Min. Vital do Rêgo, achado 1).

21. **De modo bem-organizado e com prazos claros, o Planejamento Integrado de Transportes foi dividido em três etapas (Figura 3).** No topo da pirâmide, o Governo Federal elaborou o Plano Nacional de Logística (PNL) para informar o que deveria ser feito para melhorar o transporte brasileiro. Esse plano constitui a camada mais estratégica do planejamento, de longo prazo, e com o primeiro ciclo até o ano de 2035. Na sequência, no nível tático, aparecem os planos setoriais específicos (terrestre, portuário, aeroviário e hidroviário), que deveriam indicar como implementar as ações, classificando as iniciativas prioritárias. Por fim, o Governo previa dois planos gerais, um de parcerias privadas e outro de ações públicas que englobariam os diversos setores.



**Figura 2 – Planejamento Integrado de Transportes**



Fonte: Relatório Executivo do PNL 2035.

22. Uma das maiores virtudes da instituição desse ciclo de planejamento foi a previsão de utilização concreta dos planos para subsidiar as decisões orçamentárias. Para tanto, todos os planos deveriam ser publicados antes de cada Plano Plurianual (PPA), com um cronograma de implantação detalhado na Portaria 123/2020-MInfra. Essa orientação dos gastos públicos bem amparada em critérios técnicos permitiria que os recursos públicos fossem otimizados em prol da sociedade.

**1.7. O que se espera da gestão dos investimentos públicos em infraestrutura de transportes?**

23. A escolha dos investimentos públicos em infraestrutura de transportes é uma tarefa fundamental para o desenvolvimento econômico e social de um país. Por meio desses investimentos, é possível melhorar a qualidade e a eficiência dos sistemas de transporte, garantindo maior agilidade e segurança e menores custos para a movimentação de cargas e passageiros. Isso tem impacto direto sobre a vida de todos os brasileiros, uma vez que o custo dos fretes se reflete nos preços dos produtos consumidos, desde os mais básicos, como arroz e feijão, até os produtos mais caros, como computadores, carros, entre outros. Dessa forma, existem diversas expectativas em relação à gestão dos investimentos públicos nessa área.

24. Em primeiro lugar, há necessidade de os impostos serem revertidos em gastos com projetos de transporte que gerem benefícios sociais maiores que os seus custos. Assim, os recursos públicos deveriam ser investidos de forma estratégica e planejada, levando em consideração as necessidades e demandas da população e os objetivos de desenvolvimento do país. Isso significa que é preciso priorizar os projetos que trarão maiores benefícios para a sociedade e que estejam alinhados com as políticas de desenvolvimento econômico e social.

25. Nesse sentido, **é importante que o governo estabeleça filtros e análises criteriosas para evitar a aplicação de recursos em projetos inviáveis**, que possam levar ao desperdício. É necessário que sejam realizados estudos, levando em consideração os custos, benefícios e impactos dos projetos, para garantir que os recursos sejam direcionados para investimentos que de fato tragam resultados positivos para a sociedade.

26. Além disso, **a gestão precisa ser transparente, participativa e eficiente**. Isso significa que os recursos devem ser planejados e utilizados de forma adequada, oferecendo à sociedade acesso às informações e oportunidades de influenciar no processo decisório de alocação dos recursos. A transparência é fundamental para que os investimentos sejam realizados de forma adequada e responsável, evitando ineficiências, desvios ou corrupção.

27. *Também é importante que a gestão de investimentos seja feita de forma integrada e coordenada. Isso significa que é preciso considerar as diferentes modalidades de transporte (rodoviário, ferroviário, hidroviário, portuário e aéreo) e buscar soluções que promovam a intermodalidade.*

28. *Em resumo, espera-se que a gestão seja planejada, transparente, eficiente, integrada e estratégica. Essas expectativas visam garantir, sem causar prejuízo à legitimidade das escolhas dos representantes do povo eleitos democraticamente, que os recursos públicos sejam utilizados da melhor forma possível, para promover o desenvolvimento econômico e social do país, evitar o desperdício de recursos escassos, incrementar a eficiência logística, reduzir os custos de transporte e melhorar a qualidade de vida da população. Para que tudo isso ocorra, é necessária a continuidade de um planejamento de Estado, que não seja abandonado a cada troca de Governo, e sim ajustado e aprimorado ao longo do tempo, com base em uma avaliação constante dos resultados à luz dos objetivos traçados.*

### **1.8. Os desafios dos técnicos dos ministérios, o papel de estado da Infra S.A. e atuação do PAN**

29. *A Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB) prega que os obstáculos e as dificuldades reais do gestor sejam considerados (art. 22). Nesse sentido, é importante observar que implementar uma nova visão de planejamento integrado que, pela primeira vez no Brasil, tentou unir os diversos modos de transporte de cargas e pessoas, não é uma tarefa fácil.*

30. *Os apontamentos a seguir não devem ser entendidos como críticas à atuação dos gestores e técnicos dos Ministérios e Infra S.A. A maior parte dos problemas são reflexos de falhas crônicas de governança que levaram o Planejamento Logístico a ser considerado como um tema de alto risco pelo TCU (LAR, 2022). Assim, os gestores não devem ser vistos como causadores da atual situação, tendo em mente que muitos acabaram de assumir e já enfrentaram obstáculos consideráveis, como mudança de governo e diretrizes, divisão do MInfra, além de prazos apertados para elaboração das listas de projetos. Porém, eles podem ser parte da solução, caso decidam implementar as melhores práticas nacionais e mundiais. Para tanto, terão a sua disposição um relatório de auditoria detalhado, amplamente discutido e realizado de forma independente pelo TCU.*

31. *Os gestores têm se mostrado abertos a aprimoramentos da situação encontrada. Após a Matriz de Achados, a equipe de fiscalização teve reuniões com o Ministério dos Transportes e de Portos e Aeroportos e Infra S.A. Os gestores apresentaram medidas que estão desenvolvendo ou planejando que, caso confirmadas no monitoramento, podem sanar parte dos problemas identificados.*

32. *É importante ressaltar também que a Infra S.A. promoveu um grande avanço na metodologia quando comparado ao encontrado na fiscalização do PNL 2035. Porém, como essa metodologia e planos ainda não foram publicados, isso não fica visível ao público externo. As críticas relativas à atuação da Infra S.A. são pontuais e passíveis de solução, a exemplo, da forma pouco conclusiva de classificação dos projetos como alto, médio e baixo impacto, bem como a falta de filtros efetivos sobre os custos e benefícios dos projetos. Esses pontos podem ser resolvidos no próximo PNL e planos setoriais, dando origem a planos ainda mais competentes para orientar os gastos públicos. Dessa forma, as constatações a seguir não devem ser utilizadas para desconstrução dos avanços do planejamento federal e muito menos como demérito à atuação da Infra S.A.*

33. *Por fim, a governança do Plano Aeroviário Nacional (PAN) supera todos os critérios da fiscalização, sendo considerado uma ótima prática (Achado 5). Assim, os quatro primeiros achados não se referem a este setor.*

## **2. DESCONEXÃO ENTRE O PLANEJAMENTO E AS DECISÕES - RISCO DE DESPERDÍCIO DE RECURSOS PÚBLICOS (ACHADO 1)**

34. *As listas de projetos de transporte encaminhadas ao novo PAC e PPA não seguem a ordem de classificação do Planejamento Integrado de Transportes em andamento. Há desconexão entre o planejamento e a tomada de decisões para alocação de recursos, representando uma inversão da lógica que seria esperada para um adequado planejamento. Em vez de os planos orientarem a escolha dos investimentos, as decisões foram tomadas e, posteriormente, projetos que não estavam listados nos planos setoriais em andamento serão incorporados aos referidos planos. No máximo, as decisões dos Ministérios foram validadas posteriormente com a classificação do planejamento.*

35. *Além disso, o Governo não compara os custos com os benefícios sociais para escolher os projetos que serão pagos com o dinheiro dos impostos. Os Ministérios dos Transportes e de Portos e Aeroportos não dispõem de filtros para evitar que projetos de baixa viabilidade ou inviáveis sejam incluídos nos programas de investimento. Essa situação não otimiza a alocação dos recursos públicos destinados aos projetos do PAC e ao orçamento público e reduz a chance de que investimentos ruins, de baixo retorno para a sociedade, sejam identificados previamente e descartados.*

36. *O baixo uso do planejamento e a falta de filtros ampliam o risco de que sejam destinados recursos para investimentos que não maximizem os benefícios aos brasileiros ou que, em último caso, até destruam valor, perpetuando-se a ineficiência crônica da logística brasileira.*

### **2.1. O que se espera da tomada de decisões sobre investimentos em infraestrutura de transportes?**

37. *A decisão sobre onde investir o dinheiro público em infraestrutura de transporte é crucial para o desenvolvimento do país. Esses investimentos podem melhorar a qualidade dos transportes, torná-los mais eficientes e baratos. Isso afeta a vida de todos, já que o custo do transporte influencia muito nos preços, desde alimentos até eletrônicos. Quando o transporte é bem planejado, todos os produtos ficam mais baratos e chegam mais rápido ao consumidor.*

38. *Dessa forma, os cidadãos esperam que os gestores públicos escolham os projetos de transporte que tragam mais benefícios do que o valor gasto dos impostos, ou seja, que deixem o país mais próspero por meio da criação de valor. Para orientar essa escolha, não faltam guias. O governo publicou diversos manuais que orientam como escolher os projetos, a exemplo do Guia Prático de Análise Custo-Benefício (ACB), de 2020, o guia de análise custo-benefício da Infra S.A., de 2019, e o Manual de Priorização de ações e avaliação socioeconômica para apoio ao Planejamento de Sistemas e Infraestruturas de Transportes (2022).*

39. *Quando se trata de projetos que envolvem até bilhões de reais, não é razoável que as decisões sejam tomadas apenas com base em opiniões injustificadas e/ou argumentos genéricos, sem demonstrar os custos e benefícios aos pagadores de impostos e à sociedade em geral. Isso pode levar a decisões arbitrárias, que não resolvem os problemas dos transportes e deixam o país mais pobre e endividado. Essa forma de decidir contraria a lei máxima do país, que é a Constituição Federal (arts. 37 e 70), visto que não é eficiente, nem econômica, e tampouco razoável e fundamentada.*

40. *A sociedade precisa que os planos, que o próprio governo elabora, sejam seguidos ou pelo menos que orientem as escolhas. Quando o planejamento é ignorado, sem que haja justificativas concretas, há, novamente, uma afronta à Constituição Federal (art. 174). Além disso, o gestor que decide sem amparo em critérios e planejamento não atende a uma das principais leis, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa norma afirma que a responsabilidade fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios (art. 1º, § 1º).*

41. **O TCU já se manifesta há anos sobre a importância do planejamento logístico.** Por exemplo, ao apreciar o relatório de auditoria operacional no Programa de Investimentos em Logística (PIL) Ferrovias (Acórdão 1.205/2015-TCU-Plenário), o Min. Relator Augusto Nardes destacou que "a existência de um planejamento bem estruturado, balizado na integração com os projetos já existentes e com os demais modos de transporte, reduz o nível de riscos e incertezas e, conseqüentemente, minimiza a ocorrência de erros na tomada de decisão".

42. Para proteger os cidadãos contra decisões arbitrárias e que não atendam aos interesses da sociedade, existe uma lei que estabelece que os gestores públicos precisam motivar as suas decisões, ou seja, eles têm a obrigação de explicar em documentos os motivos que levaram às decisões (art. 2º e art. 50, inciso VII e § 1º, da Lei 9.784/1999). É esperado que o administrador que decide como gastar os impostos em uma obra registre detalhadamente em um processo administrativo qual será a obra, quanto custará, como será paga, quais serão os riscos e os retornos à sociedade. Assim, qualquer cidadão conseguirá acessar o processo e entender facilmente como o dinheiro dele será gasto. Ao fazer isso, os gestores obedecem à Lei de Acesso à Informação.

43. Em resumo, é necessário que o governo use o dinheiro público de forma sábia para melhorar o transporte, reduzir custos e melhorar a vida de todos. Isso requer um plano estratégico, baseado em critérios, que seja observado e não abandonado a cada mudança de governante.

## **2.2. Atraso no planejamento integrado de transportes, mudança de governo e urgência pelo PAC prejudicaram a aplicação dos planos na tomada de decisão dos investimentos do PAC e PPA**

44. **O Governo Federal está reavaliando os planos setoriais em ritmo lento e intempestivo.** Os planos setoriais serão publicados com um atraso mínimo de um ano. Ou seja, eles serão divulgados à população meses após a tomada de decisões de alocação de investimentos, a exemplo do novo PAC e Plano Plurianual, prejudicando o controle social.

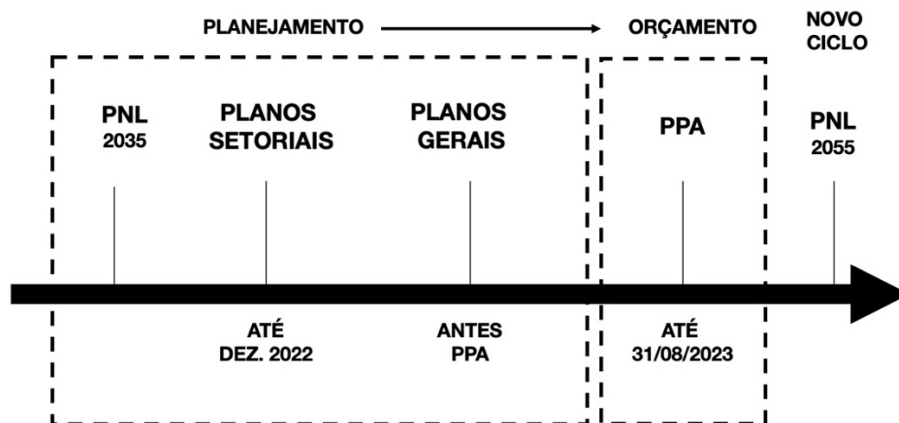
45. **Os prazos previstos não estão sendo cumpridos.** Os planos setoriais deveriam ter sido publicados até dezembro de 2022, conforme previsto na Portaria 123/2020 MInfra, para que fossem utilizados para subsidiar o PPA. Contudo, esses prazos foram ignorados. Segundo informações do Ministério dos Transportes (MT) (peça 68, p. 1), a previsão de publicação dos planos setoriais rodoviário e ferroviário seria dezembro de 2023. Já o Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR) informou (peça 71, p. 1) que os planos setoriais portuário e hidroviário estariam em fase final de elaboração pela Infra S.A. e seriam submetidos à consulta pública em setembro de 2023 (o que não se concretizou), sem data específica para aprovação.

46. **A transição de governo retardou a publicação dos planos setoriais.** Todos os planos setoriais já tinham sido aprovados pelo então Ministério da Infraestrutura para consulta pública em dezembro de 2022. Porém, segundo informado pelos gestores, a nova gestão precisou revisá-los antes de submetê-los à sociedade em razão de falhas identificadas nos planos. Nos comentários dos gestores, o Ministério dos Transportes explicou que a Nota Informativa 25/2022/CGPES/DFPLAN/SNTT, de 16 de dezembro de 2022, já apontava a necessidade de revisão dos planos setoriais.

47. **A reestruturação das equipes dos Ministérios tomou tempo considerável.** No início da auditoria, os quadros gerenciais ainda não estavam completamente definidos. Parte dos responsáveis, inclusive, não conhecia os planos da Infra S.A. Considera-se que a atuação tempestiva do TCU é determinante para que o assunto não seja postergado e que o planejamento não seja rejeitado, seguindo o histórico brasileiro de desconsideração de planos de gestões anteriores.

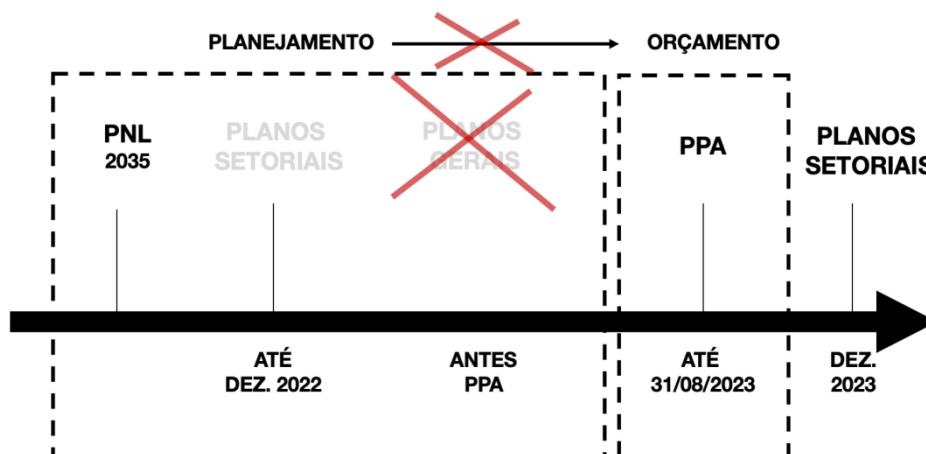


**Figura 3 – Situação esperada: planejamento influenciando no orçamento**



Fonte: Elaboração própria

**Figura 4 – Situação real: o planejamento não orientou de fato o orçamento**



Fonte: Elaboração própria

48. **Com o passar do tempo, as equipes foram sedimentadas e os novos integrantes puderam tomar conhecimento da metodologia do PNL.** Paralelamente, os Ministérios tiveram a oportunidade de revisar os pesos atribuídos a cada indicador usado para classificar os projetos, visando o alinhamento dos planos às prioridades da nova gestão. Foi realizada oficina entre as equipes técnicas e de alta gestão da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA) e da Infra S.A., em 4/7/2023, para que fossem avaliadas e, eventualmente, ajustadas as premissas que nortearam a elaboração desses instrumentos. Até a redação do presente relatório, não houve informação sobre a realização do mesmo tipo de oficina pelo MT, no entanto, estava prevista para o segundo semestre de 2023 (peça 68, p.5).

49. **Soma-se ao contexto a prioridade definida pelo centro de governo: o novo PAC.** A urgência demandada pela entrega nos moldes estabelecidos e no exíguo prazo determinado dificultou que os planos setoriais - que já estavam atrasados - fossem efetivamente aplicados para escolher a carteira. Além disso, os novos pesos dos planos ainda seriam definidos, podendo alterar a classificação dos projetos.

50. A não utilização efetiva do planejamento para orientar a tomada de decisões de investimentos **enfraquece o ciclo de planejamento integrado**, porém espera-se que esses planos ainda possam subsidiar as Leis Orçamentárias (LDO e LOA).

**2.3. A classificação dos planos não foi seguida na seleção dos projetos do novo PAC e do PPA**

51. Os Ministérios do Transportes e de Portos e Aeroportos não seguiram a classificação dos projetos indicada pelos Planos Setoriais aprovados para consulta pública em 2022, contudo, as condutas foram distintas nos dois Ministérios. O Ministério de Transporte (MT) não apresentou qualquer evidência de ter utilizado os planos setoriais na tomada de decisão. Já os gestores da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA) afirmaram ter empregado os planos para validação das decisões antes de enviar os projetos para o novo PAC. A figura a seguir ilustra a situação, sendo explicada em detalhes nos próximos subtópicos.

**Figura 5 – Utilização do planejamento: esperado x encontrado**

**ESPERADO**



**MT**



**SNPTA**



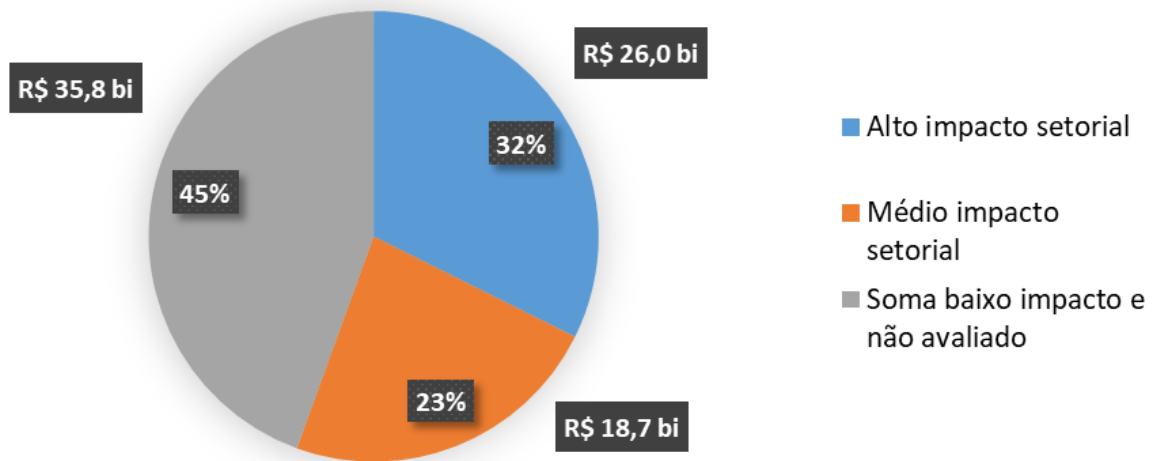
Fonte: Elaboração própria

**2.4. Atuação do Ministério dos Transportes (MT)**

52. O Ministério dos Transportes não comprovou ter utilizado o Plano Setorial de Transportes Terrestres (PSTT) em andamento para escolha dos projetos do novo PAC. A pasta não possuía uma planilha que comparasse os projetos do PSTT (preliminar) com os projetos do novo PAC e nem com os projetos do PPA. Foram providenciadas apenas em atendimento à equipe de fiscalização (e-mails do MT em 07 de agosto, peça 94, p. 1-2, e em 16 de agosto, peça 95, p.2).

53. Além disso, existe uma **baixa aderência entre a escolha dos projetos encaminhados ao novo PAC e o plano setorial em andamento**. Isso fica claro na análise do cruzamento entre a planilha recebida do MT com os empreendimentos encaminhados ao PAC, como se vê no gráfico do setor rodoviário, ilustrado a seguir.

**Figura 6 – Investimentos públicos em rodovias encaminhados ao novo PAC, por nível de impacto no plano setorial**



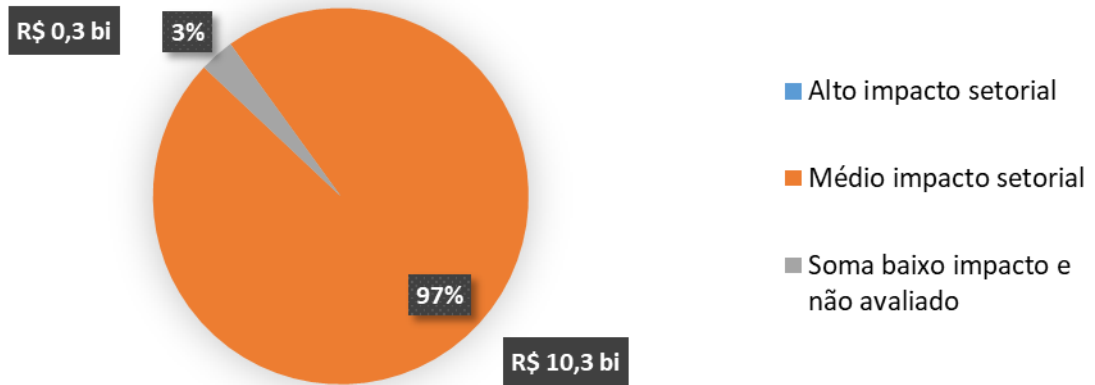
Fonte: elaboração própria, com base em planilhas encaminhadas pelos ministérios e pela Infra S.A.

54. **A maior parcela dos projetos rodoviários encaminhados ao novo PAC tem baixo impacto ou sequer tinha sido avaliado pelo planejamento em andamento**, representando cerca de R\$ 80 bilhões entre projetos privados e públicos. Entre os projetos rodoviários encaminhados pelo MT para o PAC, 45% dos recursos públicos destinados, somando R\$ 36 bilhões, e 35% dos recursos privados previstos, ou R\$ 54 bilhões, têm classificação de baixo impacto no plano setorial ou não foram avaliados. É negativamente relevante que valores tão expressivos de recursos públicos sejam alocados em projetos de baixo impacto ou de impacto incerto (não avaliados), ampliando o alto risco de desperdício de recursos públicos.

55. Além disso, o Ministério dos Transportes sugeriu investir recursos públicos em projetos que teriam vocação privada (projetos com viabilidade econômica) segundo o planejamento em andamento, demonstrando risco de alocação ineficiente. O Ministério encaminhou ao novo PAC proposta que prevê R\$ 7,8 bilhões de investimentos rodoviários a serem realizados com recursos do Orçamento-Geral da União (OGU) em projetos cuja vocação original, de acordo com o plano setorial, seria privada. Destes, 85% estão classificados como de alta ou média pré-viabilidade. Ou seja, projetos que, de acordo com o planejamento, poderiam ser realizados com capital privado estão listados entre os que receberão recursos públicos.

56. Já entre os projetos ferroviários com orçamento público, nenhum projeto apresenta alto impacto. Do total, 97% foram classificados como médio impacto, representando R\$ 10,3 bilhões.

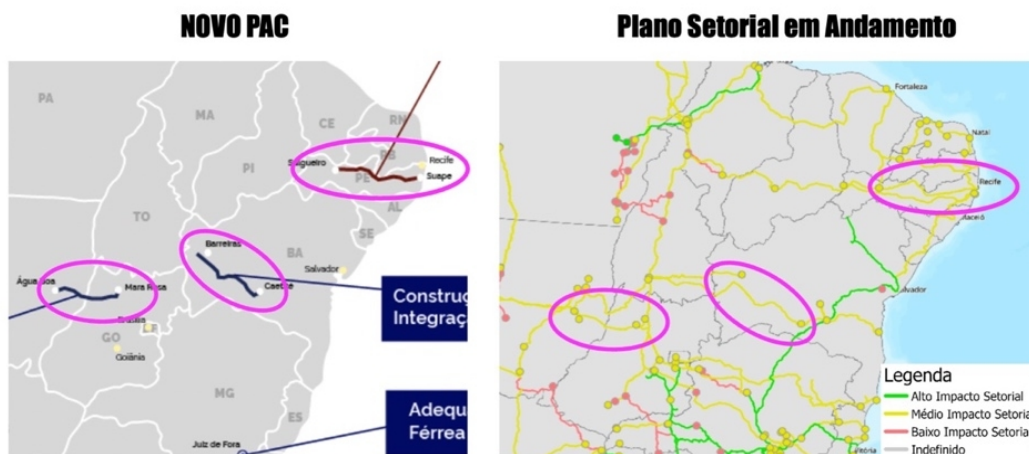
**Figura 7 – Investimentos públicos em ferrovias encaminhados ao novo PAC, por nível de impacto no plano setorial**



Fonte: elaboração própria, com base em planilhas encaminhadas pelos ministérios e pela Infra S.A.

57. A análise dos dados disponíveis não permite assegurar uma alocação eficiente dos recursos públicos. Dentro dos R\$ 10,3 bilhões com médio impacto, mais de 99% (R\$ 10,2 bilhões) referem-se aos investimentos públicos na Ferrovia de Integração Centro Oeste (Fico), na Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) e na Ferrovia Transnordestina (trecho Salgueiro – Suape), sendo que o último havia sido classificado como de vocação privada, mas foi indicado para o novo PAC com recursos do OGU. Não se pode generalizar e afirmar que investimentos de médio impacto não são importantes ou que não podem ser realizados com investimentos públicos. Mas, nesse caso, deveriam ser acompanhados de motivação explícita, clara e congruente que justificasse sua realização, demonstrando os benefícios que aqueles investimentos gerarão à sociedade. A figura a seguir ilustra as ferrovias escolhidas pelo novo PAC e o impacto desses trechos segundo o planejamento.

**Figura 8 – Ferrovias apenas de médio impacto segundo o planejamento**



Fonte: elaboração própria, com base dos PSTT em andamento e novo PAC



**2.5. Atuação da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA)**

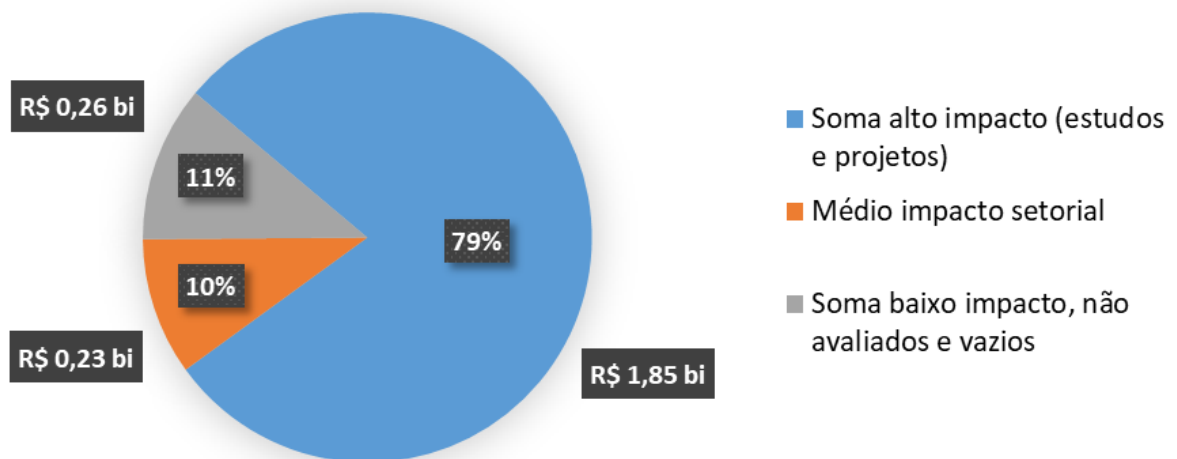
58. *A conduta da SNPTA foi diferente da identificada para o Ministério dos Transportes. Os planos setoriais da SNPTA em andamento não foram o ponto de partida da definição da carteira de projetos, porém teriam sido utilizados para validar as decisões tomadas.*

59. *Segundo informado por gestores em reuniões com a equipe de fiscalização, assim que foi recebida a demanda da Casa Civil, foi organizada reunião com as autoridades portuárias para repassar as diretrizes e coletar as prioridades de cada uma. Em seguida, realizaram filtros para retirar empreendimentos que ainda não tivessem projeto iniciado e manter apenas os considerados de alta prioridade. A lista resultante foi encaminhada à Casa Civil, para inclusão no PAC.*

60. *Depois disso, com a postergação do lançamento do programa, a SNPTA enviou sua lista à Infra S.A. para avaliação da convergência da carteira com o plano setorial. Esse batimento teria resultado em uma aderência alta, segundo os gestores, o que teria sido considerado satisfatório. Caso o procedimento tivesse mostrado baixa aderência, informaram que teriam realizados ajustes.*

61. *É importante destacar que, sem um processo documentado, nem todas as informações dos gestores puderam ser comprovadas pela equipe. Contudo, foi constatada de fato alta correlação dos projetos encaminhados ao novo PAC com os projetos classificados pelos planos setoriais em andamento. A análise realizada pela equipe de auditoria, a partir do cruzamento das planilhas encaminhadas pelos Ministérios, contendo as listas dos empreendimentos selecionados para o PAC, com planilhas extraídas pela Infra S.A. da base de dados do PNL e planos setoriais, comprovou que o setor portuário foi o que demonstrou maior correlação entre o PAC e o planejamento preliminar.*

**Figura 9 – Investimentos públicos previstos para 2023 a 2026 para o setor portuário encaminhados ao PAC, por nível de impacto no plano setorial**

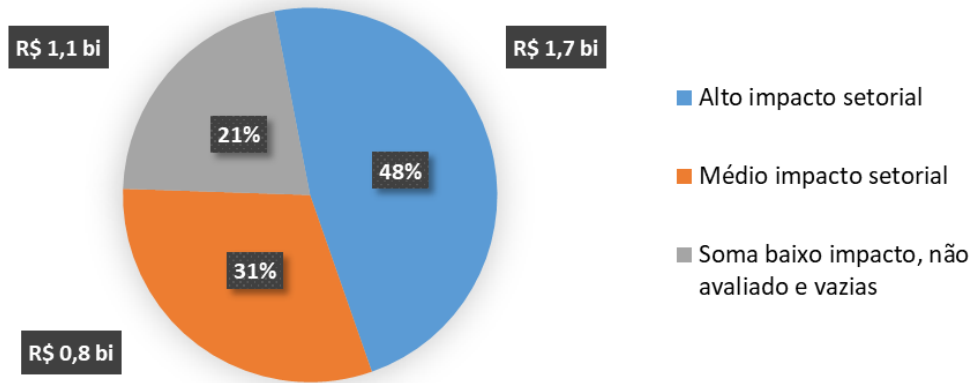


Fonte: elaboração própria, com base em planilhas encaminhadas pelos ministérios e pela Infra S.A.

62. *Conforme demonstrado, 79% dos recursos públicos destinados a investimentos no setor portuário pelo PAC entre 2023 e 2026 vão para empreendimentos considerados de alto impacto pelo plano setorial preliminar, representando cerca de R\$ 1,9 bilhões. Outros 10% são considerados de médio impacto. Na soma dos dois, 89% são classificados entre alto e médio impacto, ficando apenas 11% entre os de baixo impacto ou não avaliados. Os números demonstram que, de fato, os investimentos públicos do setor portuário no PAC têm boa correlação com o plano setorial preliminar.*

63. *Em segundo lugar, aparece o setor hidroviário. Quase metade dos projetos tem alto impacto segundo o plano setorial, cerca de um terço, médio impacto, e um quinto, baixo impacto.*

**Figura 10 – Investimentos públicos previstos para 2023 a 2026 no setor hidroviário pelo PAC, por nível de impacto no plano setorial**



Fonte: elaboração própria, com base em planilhas encaminhadas pelos Ministérios e pela Infra S.A.

64. *A forma e a cronologia de como a seleção de investimentos para a carteira do PAC foi realizada demonstram uma inversão na lógica de planejamento, contudo, mitigada por cuidados dos gestores. Em vez de se utilizar a lista de empreendimentos do plano, classificada por ordem de impacto, para criar a carteira do PAC, a carteira foi criada com outras fontes, e posteriormente, foi realizada a comparação entre ela e a lista de empreendimentos do plano, para verificar sua aderência.*

65. *Embora a governança do processo seja frágil e altamente dependente das pessoas, a atitude dos gestores da SNTPA deve ser reconhecida, diante dos obstáculos que enfrentaram. Levando-se em conta a celeridade demandada pela alta esfera do governo para confeccionar uma carteira de investimentos para o PAC, os gestores da SNPTA não tinham alternativas, ainda mais considerando que o plano ainda estava em avaliação pelo Ministério.*

66. *Os gestores também demonstram zelo com a continuidade do planejamento e com a criação de condições para uma alocação eficiente de recursos. O Ministério incluiu na carteira de investimentos do PAC para o setor portuário orçamento de R\$ 50 milhões anuais, entre 2024 e 2026, para “elaboração de estudos para o desenvolvimento da infraestrutura portuária”, entre os quais R\$ 15 milhões anuais são, a priori, destinados à continuidade da atuação da Infra S.A. no suporte ao Ministério para o desenvolvimento do planejamento.*

**2.6. O processo decisório de inclusão na lista de projetos encaminhados para o novo PAC não é rastreável e as decisões não são formalmente motivadas**

67. *A fiscalização apurou que não existem processos administrativos no MT e no MPOR que detalhem a motivação da escolha dos projetos encaminhados ao novo PAC. Também não existe registro sobre quais critérios foram utilizados para escolher o modo de financiamento da infraestrutura – se obra pública ou parceria privada (peça 68, p. 4, parágrafo 38, p. 6, parágrafo 50 e peça 71, p. 2). Nos planos setoriais em andamento, há a indicação da vocação dos projetos de investimentos e uma avaliação de pré-viabilidade financeira, que pode ser usada como indicativo da*

forma de financiamento. Mas, essa indicação não é vinculativa e não há motivação formal para a decisão final.

68. ***A situação aumenta os riscos de desperdícios.*** A tomada de decisões não baseada no planejamento, não fundamentada em evidências e não motivada expõe a sociedade ao risco de alocação ineficiente, vai na contramão das boas práticas internacionais e afronta diversos dispositivos legais, como: o princípio da eficiência, do art. 37 da CF; o art. 1º, § 1º, da LRF, que prevê que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios; os princípios da finalidade, motivação, razoabilidade, interesse público e eficiência, elencados na Lei 9.784/1999, art. 2º; e ainda o inciso VII do mesmo artigo e o art. 50, VII e § 1º, da mesma lei; e o art. 6º, parágrafo único, inciso III do Decreto 9.203/2017.

## **2.7. Não existem filtros para evitar a seleção de projetos de baixa viabilidade**

69. ***Os planos setoriais em desenvolvimento com o apoio da Infra S.A. não apresentam filtros para identificar projetos inviáveis ou de baixa viabilidade socioeconômica, situação que possibilita a ineficiência na aplicação dos recursos públicos. Os planos não orientam claramente os gestores sobre quais projetos não deveriam ser qualificados para a tomada de decisão e nem aqueles que apresentam maiores retornos ao bem-estar da população. De acordo com os comentários dos gestores, a versão em revisão do PSTT apresentará filtros. Como já mencionado, a exceção a essa constatação se deu com relação ao Plano Aeroviário Nacional (PAN).***

70. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) bem destaca o papel fundamental de confrontar os custos com os benefícios, afirmando que a metodologia de escolha de projetos pode mudar de país para país, “embora a Análise de Custo-Benefício (ACB) seja frequentemente a melhor prática” (BID, 2021)

71. ***O BID*** ressalta ainda que **“Qualquer que seja a metodologia utilizada pela administração pública, é fundamental que a sua implementação ocorra de forma transparente e clara, permitindo os diferentes agentes envolvidos compreenderem como, do ponto de vista socioeconômico, os benefícios excedem os custos esperados”** (BID, 2021).

72. Os planos setoriais (rodoviário, ferroviário, hidroviário e portuário) apresentam um índice de classificação (IC), calculado com base na pontuação recebida por cada empreendimento nos fatores que compõem os índices e por sua ponderação em função dos pesos estabelecidos para a avaliação multicritério. Para cada setor, os investimentos são então classificados em função do IC e separados estatisticamente em grupos de alta, média e baixa relevância/impacto.

73. No entanto, ***os planos não explicitam quais projetos apresentam custos superiores aos benefícios à sociedade, ou seja, quais projetos não deveriam ser realizados, independentemente de disponibilidade orçamentária. Não existe uma linha de corte para separar os projetos viáveis dos inviáveis e nem uma análise de classificação dos projetos de acordo com as melhores relações entre custos e benefícios sociais.***

74. No caso do setor aeroviário, o PAN mostra claramente quais projetos apresentam benefícios socioeconômicos maiores que os custos e os projetos escolhidos têm impacto positivo para a sociedade.

75. ***Assim, é possível notar que o PAN adotou as recomendações do TCU e da OCDE, como será visto no achado específico.*** O TCU recomendou, por meio do Acórdão 1.472/2022 – TCU – Plenário, de relatoria do Min. Antônio Anastasia (itens 9.1.1.3, 9.1.2.5 e 9.1.2.6), a adoção de análise custo-benefício (ACB) para a seleção eficiente de projetos ou outra metodologia que tivesse a mesma função. Além disso, é uma boa prática observada em países da OCDE o uso combinado das metodologias de ACB e análise multicritério para filtragem e seleção de projetos.

76. **Os países desenvolvidos usam análise de custo-benefício no planejamento e tomada de decisão, sendo possível a complementação com análises de multicritério.** No Relatório da OCDE “Supporting Better Decision-Making in Transport Infrastructure in Spain: Infrastructure Governance Review” (OCDE, 2020, p. 56), é mencionado que a maioria dos processos de avaliação de projetos tipicamente aplica alguma forma de ACB, que se apresenta como uma ferramenta eficaz para a filtragem de projetos ruins e a garantia de que o portfólio de projetos gere valor (“value for money” ou uma boa relação custo-benefício). Mas, a ACB não acomoda impactos que não podem ser expressos em valores monetários, como alinhamento estratégico com objetivos de uma política de governo, por exemplo. Isso não significa que tais impactos serão excluídos da tomada de decisão. A análise multicritério oferece uma abordagem complementar, que acomoda tanto variáveis monetárias como não monetárias, quantitativas e qualitativas.

**Figura 11 – Importância de análises de custo-benefício segundo a OCDE**



Fonte: elaboração própria, foto OCDE

77. **Dessa forma, seria recomendável que os ministérios, em conjunto com a Infra S.A., incluíssem a análise de custo-benefício na metodologia dos planos setoriais, para uma abordagem em conjunto com a já presente análise multicritério.**

78. Além da ausência desse tipo de análise nos planos setoriais, à exceção do setor aeroportuário, quando da formação da carteira do PAC e do PPA, na prática, não foi demonstrada a utilização de filtros para barrar projetos inviáveis ou de baixo retorno à sociedade. Não foram apresentados estudos de viabilidade ou outros instrumentos que demonstrem que os benefícios dos projetos são maiores do que seus custos. Houve por parte dos ministérios análises de relevância e de aderência às diretrizes do PAC, mas não de custo-benefício. Uma das causas deste problema é a falta de estrutura legal que determine critérios mínimos de avaliação de custos e benefícios para a inclusão de projetos no orçamento público.

## **2.8. Ausência de critérios legais que garantam a boa aplicação dos recursos públicos**

79. **O Brasil tem mecanismos previstos em lei mais robustos para a escolha dos projetos a serem desenvolvidos com recursos privados do que com os recursos públicos.** A título de comparação, os requisitos para qualificação de propostas de investimentos a serem realizados com recursos privados, no âmbito do PPI, são mais rigorosos para demonstração da pertinência e pré-



viabilidade do que o exame que foi realizado para inclusão dos projetos logísticos custeados com recursos públicos enviados ao novo PAC e ao PPA. A Resolução CPPI 249/2022 prevê que as propostas de qualificação devem ser instruídas com Proposta Inicial de Investimento, elaborada com base no Guia para Estruturação de Propostas de Investimento em Infraestrutura – Modelo de Cinco Dimensões.

80. **O processo de desestatização apresenta uma governança sólida, que poderia ser seguida nos orçamentos públicos.** Há diversos requisitos legais e técnicos a serem cumpridos, incluindo a motivação, previsão de investimentos, relevância, apresentação de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEAs) etc., além do fato de que os processos são submetidos à análise do TCU. Obrigações como essas não são previstas em lei para os investimentos custeados com os recursos eminentemente públicos, arrecadados dos pagadores de impostos. Ressalta-se que os processos de desestatização ainda passam por crivo competitivo, o que tende a excluir projetos ruins. **Essa comparação explicita a carência de governança e regulamentação do processo decisório de alocação de investimentos públicos em infraestrutura.**

81. *É fundamental que o país disponha de mecanismos legais e de governança capazes de resguardar o dinheiro público e evitar que somas vultosas sejam destinadas a investimentos ineficientes, ineficazes, de baixo retorno ou ainda de retorno negativo à sociedade. No atual contexto brasileiro, de baixa eficiência e altos custos logísticos, desigualdades sociais e regionais e de carência de recursos, não se pode correr o risco de investir mal o pouco que se tem disponível. Assim, a gestão responsável, transparente, planejada, fundamentada em estudos, evidências e nas melhores técnicas disponíveis é necessária para maximizar o retorno à sociedade dos investimentos em transportes.*

## **2.9. Por que a situação exige mudanças?**

82. **A ineficiência logística brasileira custa 13% do PIB brasileiro (ABOLBRASIL, 2022) e impacta toda a cadeia produtiva e os custos são repassados aos cidadãos.** Se não forem interrompidas as práticas de descontinuidade e abandono do planejamento, desconexão entre planos e orçamentos, tomada de decisão não fundamentada adequadamente e alocação de recursos públicos sem filtros que evitem projetos inviáveis, o Brasil continuará sofrendo dos mesmos problemas: ineficiência na alocação de recursos públicos escassos, reduzindo os benefícios à sociedade; desperdício de recursos em projetos cujos custos são maiores que seus benefícios; destinação de recursos públicos para projetos com vocação privada, resultando em uso ineficiente do capital; manutenção dos indicadores de competitividade da infraestrutura, com altos custos logísticos, baixa qualidade e segurança das vias e ineficiência da matriz de transportes, impactando negativamente a competitividade global, a indústria e a economia brasileira.

83. *É necessária e possível uma mudança de patamar de qualidade do planejamento logístico. Conforme já dito, embora os atuais gestores dos Ministérios não sejam responsáveis pelos erros cometidos no passado, que levaram o país ao contexto atual, eles são essenciais para a mudança de cultura e atitudes com vistas a uma melhor alocação dos recursos públicos.*

## **2.10. O que será proposto?**

84. **A fiscalização propõe três medidas estruturantes para elevar a qualidade do planejamento e evitar desperdícios.** Caso essas propostas venham a ser corroboradas pelo Plenário deste Tribunal e sejam implementadas pelos gestores públicos, entende-se que o Brasil adotará práticas capazes de gerar valor e o emprego eficiente dos recursos, como se observa nos países desenvolvidos.

85. *Primeiramente, é necessário melhorar os critérios legais para escolha dos projetos de transporte com orçamento público. Assim, serão recomendadas alterações legais e encaminhamento de cópia da decisão ao Poder Legislativo:*

86. **Recomendar** ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e à Casa Civil, conforme suas competências previstas na Lei 14.600/2023, art. 40, incisos I, II, IV, VI; e art. 3º, incisos I, II, III, IV, VI, X; e no Decreto 11.427/2023, art. 45, incisos I, II, III e IV, considerando o alto impacto da ineficiência logística no PIB, o problema crônico de abandono de planos logísticos e a baixa vinculação do planejamento com os investimentos, e com vistas a aumentar a eficiência e produtividade nacionais, com a redução dos custos logísticos, que:

- a) *avaliem e estabeleçam mecanismos e procedimentos legais para incentivar o uso do planejamento logístico na alocação orçamentária e em programas de investimentos (PPA, LDO, LOA e PAC);*
- b) *submetam projeto de Lei que estabeleça a exigência de critérios mínimos, a exemplo de análises preliminares de custo-benefício social e ambiental, para a inclusão dos projetos logísticos materialmente relevantes nos orçamentos públicos, a fim de evitar obras inviáveis ou de baixa viabilidade socioeconômica, em consonância com as orientações do Guia Geral de Análise Socioeconômicas de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura do Governo Federal.*

87. **Encaminhar cópia** da decisão que for proferida, juntamente com o relatório e voto, para a Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, a Comissão de Viação e Transportes da Câmara de Deputados e a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional para que avaliem a conveniência e oportunidade de estudarem alterações legislativas para aprimorar os critérios mínimos para inclusão de projetos de infraestrutura de transporte no orçamento.

88. *Na sequência, a fiscalização recomenda uma melhoria fundamental para que os planos elaborados com o apoio da Infra S.A. sejam ainda mais claros aos gestores e úteis à sociedade:*

89. **Recomendar** aos Ministérios de Transportes e de Portos e Aeroportos e à Infra S.A. que acrescentem aos planos setoriais, em conjunto com a metodologia adotada atualmente de avaliação multicritério, análise de custo-benefício socioeconômico para indicar a vantajosidade dos empreendimentos classificados, permitindo a filtragem dos projetos que apresentam custos superiores aos seus benefícios, a exemplo do realizado no Plano Aeroviário Nacional (PAN) e nos países da OCDE.

90. *Adicionalmente, para evitar desperdícios de recursos a fiscalização entende que é necessário que o governo apresente à sociedade a motivação da escolha dos projetos.*

91. **Determinar** aos Ministérios de Transportes e de Portos e Aeroportos, em articulação com a Casa Civil, em cumprimento ao estabelecido no art. 174 da Constituição Federal, no art. 1º, § 1º, da LRF; no art. 4, inciso VII, no art. 6º, Parágrafo único, Inciso III, do Decreto 9.203/2017; no princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal e nos princípios da finalidade, motivação e interesse público do art. 2º da Lei 9.784/1999, que apresentem, no prazo de 30 dias, a motivação explícita, clara e congruente que justifica a inclusão de cada novo investimento logístico no novo PAC, indicando os custos, prazos, impactos, benefícios e riscos considerados na tomada de decisão.

92. *Por fim, considerando que os planos logísticos de Ferrovias, Rodovias, Portos e Hidrovias não apresentam análise de custo-benefício para a seleção dos projetos de infraestrutura de transporte, seria oportuno que as equipes de fiscalização de obras da SecexInfra do TCU fossem orientadas a*

*avaliar a inclusão no escopo das auditorias a motivação dos novos investimentos durante as fiscalizações, principalmente, no que tange aos benefícios e custos envolvidos.*

93. **Orientar** as equipes da SecexInfra que, durante as fiscalizações sobre novos investimentos em obras de Ferrovias, Rodovias, Portos e Hidrovias, avaliem a inclusão no escopo questão de auditoria específica para avaliar a motivação dos empreendimentos e se existe comprovação de que os benefícios sociais excedem os custos envolvidos.

### **3. FALHAS DE TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL PÓS PNL (ACHADO 2)**

94. *O planejamento de transportes pós PNL e as decisões decorrentes desse planejamento apresentam falhas de transparência e não contam com participação social efetiva. Os Ministérios de Transportes e Portos e Aeroportos, com exceção do setor de aviação, não divulgaram informações claras sobre o andamento dos planos e não permitiram a participação social prévia à tomada de decisão de escolha dos projetos. Essa situação contraria a legislação, a Constituição Federal e os princípios de governança pública, bem como fragiliza a própria legitimidade do processo e a capacidade do planejamento e de decisões atenderem concretamente às necessidades e expectativas da população e setores produtivos.*

#### **3.1. O que se esperava da transparência e participação social no planejamento de transportes?**

95. *Esperava-se que o planejamento e escolha dos projetos prioritários fossem transparentes e com diversos momentos de participação social, e não apenas fossem comunicados os resultados, quando as decisões já são irreversíveis.*

96. **A transparência e o controle social são pilares de qualquer democracia.** Dessa forma, as decisões dos governantes e gestores devem ser feitas de maneira aberta e sob a vigilância da sociedade. Em um regime democrático, os cidadãos devem ter o direito de influenciar e monitorar como o dinheiro público é gasto, o que está na essência do princípio republicano.

97. *Um planejamento transparente e participativo é uma abordagem que coloca a inclusão e a colaboração como prioridades desde o início e ao longo de todo o processo. Isso significa que, antes de tomar decisões importantes, é fundamental ouvir e considerar as opiniões das partes interessadas, da comunidade e dos especialistas. Isso não apenas proporciona uma visão mais abrangente e equilibrada dos desafios e oportunidades, mas também estabelece a legitimidade desde o começo.*

98. **Em um planejamento transparente e participativo, a comunicação deve ser bidirecional e não apenas informativa.** Os responsáveis pelo planejamento devem estar dispostos a comunicar suas intenções, ouvir atentamente e responder às preocupações levantadas, além de estar abertos a ajustar as estratégias conforme necessário. Essa abordagem não apenas reduz o risco de decisões sem maturidade, como constrói uma relação de confiança entre os tomadores de decisão e a comunidade, promovendo uma governança mais eficaz e inclusiva.

99. **A transparência e participação só são possíveis com a motivação das decisões.** Para que os cidadãos se envolvam e participem ativamente no planejamento, eles precisam ter acesso ao que fundamentou o planejamento e as decisões, principalmente, aquelas que envolvem recursos vultosos de bilhões de reais, como é o caso do setor de transporte. Para tanto, isso requer que as escolhas dos gestores sejam motivadas e documentadas, de forma a garantir a transparência. Sem isso, a sociedade fica sem saber o motivo de alguns projetos serem priorizados, enquanto outros são deixados de lado.

100. **Em essência, espera-se dos gestores transparência e abertura para poder contribuir com o planejamento e decisões.** Não por acaso, a nossa lei suprema, afirma que qualquer pessoa tem

*direito de receber informações dos órgãos públicos (art. 5º, XXXIII). Essa obrigação constitucional foi expressa em inúmeros outras obrigações legais, como exemplo, a Lei de Acesso à Informação.*

### **3.2. A publicação dos planos será depois de todas as decisões tomadas**

101. ***Os planos foram postergados de forma indefinida sem qualquer satisfação à sociedade, com atraso mínimo de um ano.*** O Ministério dos Transportes informou que a previsão de publicação dos planos setoriais terrestres é para dezembro de 2023 (peça 68, p. 1). Já os planos setoriais portuário e hidroviário tinham previsão de envio para consulta pública em setembro de 2023, sendo esse prazo também descumprido. Porém, o fato agravante é que as listas de projetos prioritários, a exceção do setor aéreo, serão apresentados à sociedade após o envio do PPA ao Congresso Nacional, frustrando os objetivos do Ciclo de Planejamento Integrado de Transportes (Portaria 123/2020 do MInfra).

102. ***A postergação dos planos setoriais prejudicou a transparência e a participação social.*** Sem a publicação de informações tempestiva, a sociedade não pode contribuir diretamente com a escolha dos projetos no âmbito do planejamento logístico. As oportunidades de manifestação social estavam mais presentes até o início de 2021, com destaque para a primeira consulta pública do PSTT, antes da publicação do PNL 2035. Além disso, conforme já mencionado antes, foi realizada uma tomada de subsídio em setembro de 2022. Contudo, esses planos estão sendo alterados sem participação social atualmente.

103. *Ademais, a sociedade sequer consegue avaliar quais projetos inseridos no PPA ou PAC são provenientes do planejamento integrado de transportes e quais projetos vieram de outras fontes. Além disso, os Ministérios não disponibilizaram publicamente as razões e critérios que levaram a escolha de determinados projetos em detrimento de outros.*

### **3.3. Os Ministérios demonstraram dificuldade de aplicar o conceito de participação social**

104. ***O Ministério dos Transportes não comprovou participação social efetiva no planejamento.*** Alegou ter utilizado vários mecanismos para promover a participação social no processo de elaboração dos planos setoriais, mas, na verdade, só detalhou dois, que não demonstram uma efetiva participação da sociedade (peça 68, p. 2). O primeiro foi um processo de tomada de subsídios da metodologia do PSTT, que não incluía a lista de projetos prioritários e cujos pesos, principais fatores de classificação, estão sendo alterados sem envolvimento social. Além disso, o Ministério não esclareceu como as contribuições foram utilizadas. O segundo mecanismo mencionado é apenas um link, que não recebeu qualquer contribuição, revelando baixo empenho do governo em envolver os cidadãos.

105. *Na resposta, o Ministério confunde participação social com a comunicação de decisões já tomadas aos investidores do mercado financeiro. O Ministério dos Transportes afirmou que, após a divisão do Ministério da Infraestrutura, está adotando diversas iniciativas de participação social por meio de outros mecanismos, como roadshows e eventos públicos de apresentação da carteira de projetos de concessões e PPP. Como exemplo, citou o evento Road Invest 2023, realizado na Bolsa de Valores de São Paulo (B3), cujo propósito era aproximar o setor público dos investidores do setor privado.*

106. *Quando se analisam os conceitos de participação social conforme expressos no Manual de Participação Social do então Ministério da Infraestrutura, referenciado na resposta do Ministério dos Transportes, fica claro que os eventos não podem ser considerados como efetiva participação social. A participação social deve envolver os destinatários das políticas públicas em todas as etapas.*



107. **O Manual esclarece ainda que: “O Estado foi concebido para servir à sociedade. Portanto, o agente investido do múnus público deve ouvir a sociedade e submeter-se à avaliação de seus atos e resultados. Afinal, “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (Art. 1º, Parágrafo único da Constituição Federal do Brasil).**

108. *A participação social, por óbvio, é exercida pelos cidadãos, os quais não são representados exclusivamente por investidores do mercado financeiro. Além disso, apresentar decisões já tomadas não se confunde com participação social efetiva. Participação social é um processo que permite aos cidadãos influenciar e contribuir para as decisões políticas e administrativas.*

109. *A resposta aos questionamentos da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários foi semelhante à do Ministério dos Transportes. Informou que a primeira parte dos planos setoriais portuário e hidroviário foi objeto de participação pública. Alegou que a participação social não se dá apenas no âmbito do Planejamento, mas em todo os processos de licitação de arrendamento conduzidos pela Secretaria de Portos e Transportes Aquaviários. Além disso, argumentou que ocorre mediação junto aos atores do setor portuário, com um canal regular com representações empresariais, laborais e governamentais. Ressaltou também que o PPA tem um rito de participação por meio da Plataforma digital Brasil Participativo. Em relação ao PAC, observou que estão realizando reuniões com as autoridades portuárias públicas para construir a carteira de projetos.*

110. *Dessa forma, a SNTTP não comprovou a participação popular **no planejamento integrado de transportes**, que seria realizada apenas em setembro (prazo não cumprido), depois da construção da carteira de projetos que alimentou o novo PAC e PPA. A participação social não pode se restringir aos atores portuários descritos pela SNTTP e nem muito menos depois das decisões tomadas.*

### **3.4. Descumprimento do Guia de Orientações do Planejamento Tático**

111. **Os Ministérios descumpriram o próprio guia que deveria orientar os planos setoriais.** *As pastas não apresentaram plano de comunicação para os Planos Setoriais, em afronta ao determinado no Guia de Orientações – Planejamento Tático Federal de Transportes de julho de 2021, aprovado pela Portaria 792/2021 – Minfra. O plano de comunicação deveria envolver “atividades desde a etapa de elaboração até a implementação de cada plano”, além da disponibilização de dados e informações do setor importantes para a sociedade. “O plano de comunicação envolve as atividades necessárias à escuta e participação da sociedade, em geral, e do setor de transportes, em particular, no processo de planejamento”. (Guia de Orientações, grifos acrescidos, p. 23).*

112. *Os Ministérios não realizaram os eventos de participação recomendados no Guia de Orientações para a elaboração dos Planos Setoriais: “Audiências e Consultas Públicas; Oficinas de Trabalho; Relatórios de Andamento; Seminários com Legislativo, Governos Estaduais e o Distrital” (p. 23) (peça 71, p. 2). Além disso, sequer apresentaram para a sociedade um cronograma de quando os planos seriam divulgados, após a reestruturação ministerial (peça 29, p. 3).*

### **3.5. A falta de transparência e de participação social contrariam a Constituição Federal, a Lei de Acesso à Informação e os princípios de Governança Pública**

113. **A falta de transparência e participação social contrariam a Constituição Federal e Lei de Acesso à Informação.** *A Constituição garante a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse ou de interesse coletivo (art. 5, inciso XXXIII).*

114. *Já a Lei de Acesso à Informação assegura o direito fundamental de acesso à informação e estabelece como diretrizes (art. 3º): "observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção"; "divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações"; "fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública". O artigo 9º, inciso II, assegura ainda que o acesso às informações deve ser ofertado mediante audiências ou consultas públicas ou outras formas de divulgação, incentivando à participação popular. E mais: o art. 6º resta claro o dever do Estado de garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.*

115. ***De igual modo, a situação encontrada afronta a política pública de governança federal.*** O Decreto 9.203/2017 estabelece que a governança pública tem como um de seus princípios a transparência (art. 3º, inciso VI) e tem como diretrizes: “manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal (...) e pelo apoio à participação da sociedade” (art. 4º, inciso VIII). e “promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação” (art. 4º, inciso XI).

116. ***As informações governamentais não devem ser compartilhadas apenas quando são definitivas.*** Transparência não se restringe ao anúncio das decisões, mas sim das informações utilizadas para tomar as decisões em momento que possam ser previamente discutidas. Além disso, a doutrina do direito administrativo defende que os atos administrativos devem ser fundamentados. E, ainda por cima, sua validade está vinculada à pertinência da fundamentação.

### ***3.6. A falta de transparência e participação social efetiva é contrária às boas práticas recomendadas pela OCDE, organização de que o Brasil pretende ser membro***

117. ***A situação encontrada contraria as recomendações da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).*** Isso é particularmente relevante no contexto atual, em que o Brasil pretende ingressar como membro dessa organização. De acordo com a Casa Civil, ao explicar o que é a adesão do Brasil à OCDE: “a oficialização do Brasil como membro pleno da Organização ampliará a integração do País à economia mundial por meio do aprimoramento do ambiente de negócios e do alinhamento de políticas públicas às melhores práticas internacionais”. A Casa Civil ainda destaca que para a adesão do Brasil à OCDE como país-membro é necessário “um rigoroso processo de avaliação por parte da OCDE e de seus membros, das políticas públicas brasileiras e do alinhamento do País às boas práticas internacionais” (BRASIL, 2023).

118. ***Existem inúmeras publicações da OCDE que pregam a importância da transparência e participação popular no processo decisório.*** Assim, os países membros da OCDE devem prezar por um processo transparente e participativo nas decisões relacionadas ao planejamento e tomada de decisão.

#### ***Quadro 1 – O que a OCDE defende sobre a transparência e participação social***

<i>Participação e democracia</i>	<i>“Os processos de participação e representação estão no coração da democracia”</i>	<i>OCDE (2023, p. 22)</i>
<i>A maioria da OCDE tem consultas obrigatórias</i>	<i>“a maioria dos países da OCDE possui processos de consulta obrigatórios para a fase de preparação do projeto, avaliação das necessidades de infraestrutura e para o processo de decisão de priorização de projetos de infraestrutura”</i>	<i>OCDE (2020, p. 65)</i>
<i>Participação e legitimidade</i>	<i>“Os processos de consulta pública são essenciais para a legitimidade, transparência e identificação das necessidades de infraestrutura e podem,</i>	<i>OCDE (2020, p.</i>

	<i>assim, melhorar o desempenho dos projetos de infraestrutura”</i>	65)
<i>Participação deve ser proativa</i>	<i>“Os países devem garantir o fornecimento de informações e medidas ‘proativas’ para disseminar informações e permitir diálogos contínuos e abertos de base ampla, envolvendo as partes interessadas relevantes no planejamento, tomada de decisões e supervisão”</i>	OCDE (2020, p. 65).
<i>Consulta tardia não muda as decisões</i>	<i>“o envolvimento tardio no processo de preparação do projeto limita a capacidade das partes interessadas de influenciar os projetos, pois as modificações são mais caras e difíceis de fazer em estágios posteriores do desenvolvimento do projeto”</i>	OCDE (2020, p. 66)

Fonte: elaboração própria a partir de documentos da OCDE

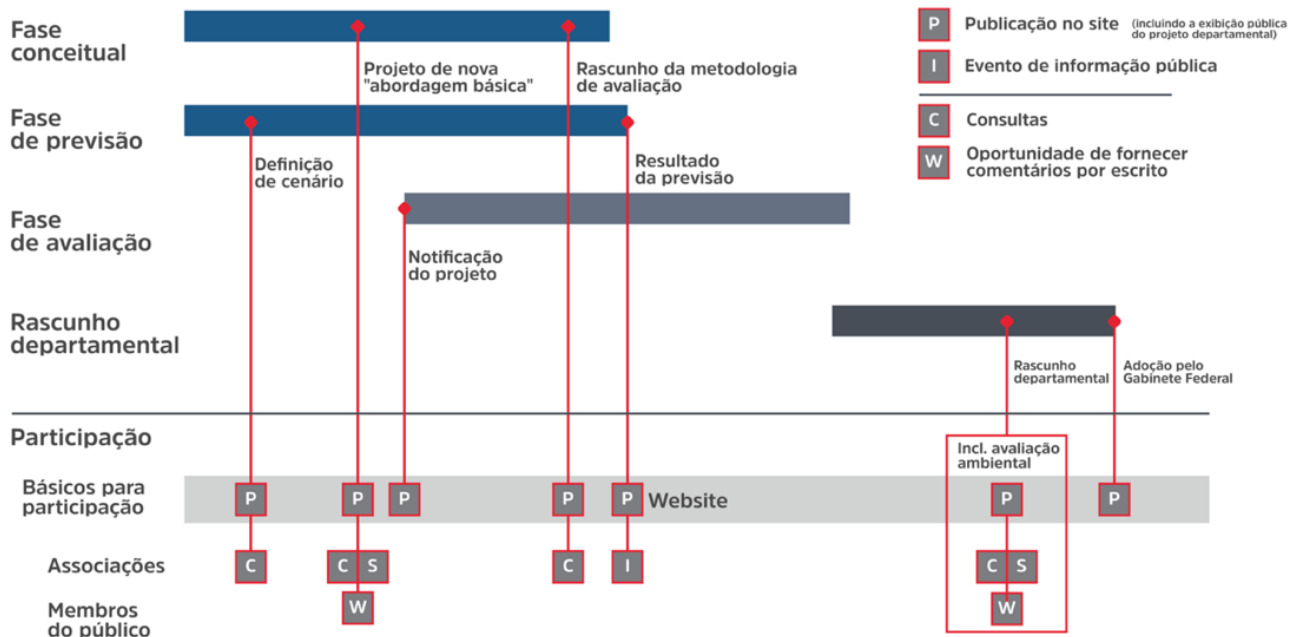
119. A título comparativo, mostra-se como a Alemanha promoveu uma massiva participação social na discussão do seu Plano Federal de Infraestrutura de Transportes (FTIP 2030).

### **Quadro 2 – Envolvendo o público no planejamento desde o começo – O exemplo da Alemanha**

<i>Plano Federal de Infraestrutura de Transportes 2030 (FTIP, 2030)</i>	<i>O Plano foi publicado na Alemanha em 2016 com horizonte até 2030. O investimento previsto é de 269,6 bilhões de euros (cerca de atualmente <b>1,4 trilhão de reais</b>) em mais de 1000 projetos.</i>
<i>Participação massiva da população</i>	<i>Durante seis semanas de intenso engajamento da sociedade, os alemães foram incentivados a comentar sobre o seu plano de transportes.</i>
<i>Resultado: 40 mil contribuições e 2 mil ideias de projetos</i>	<i>O resultado do engajamento foram 40 mil contribuições e mais de 2.000 ideias concretas de projetos para avaliação do Plano Alemão.</i>
<i>Discutir o como e o porquê dos projetos</i>	<i>Ao contrário do ocorrido no planejamento de transportes brasileiro, o governo alemão defendeu no desenvolvimento do plano que “é importante discutir o como e o porquê dos projetos muito cedo - antes que os planos se tornem concretos” (Open Access Government, 2016).</i>
<i>Premissa básica de boa participação: estágio inicial e aberta</i>	<i>O plano considera como premissas básicas que: “uma das principais características de uma boa participação é que ela é conduzida em um estágio inicial e de maneira aberta e contínua” (FTIP, 2030).</i>
<i>Participação contínua</i>	<i>A participação das partes interessadas no plano ocorreu de vários modos desde a fase conceitual do plano, cinco anos antes de sua efetiva publicação, e perdurou por todas as fases do processo</i>

Fontes: Federal Transport Infrastructure Plan (2016), Open Access Government (2016) e OCDE (2020)

**Figura 12 – Visão geral da participação popular no planejamento de transportes da Alemanha.**



Fonte: Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure (2016), traduzido de forma livre

### 3.7. Por que a situação exige mudanças e o que será proposto?

120. No contexto do planejamento de transportes e alocação orçamentária, a falta de transparência das decisões e a publicação tardia dos critérios de seleção de projetos prejudicam a legitimidade do processo, reduzem a confiança da sociedade, prejudicam a continuidade dos projetos e podem afastar investidores. Decisões que envolvem bilhões de reais não devem ser tomadas unilateralmente, de forma fechada, sem transparência e sem efetiva consulta aos pagadores de impostos. Não é razoável que a sociedade seja informada apenas depois que as decisões já foram implementadas, ou quando mudanças de rumos não são mais factíveis.

121. Desta forma, a fiscalização proporá uma determinação para divulgação das informações atuais sobre o planejamento, recomendação para institucionalização da participação social, ciência da irregularidade aos Ministérios, bem como envio de cópia a atores relevantes.

122. **Determinação** para que os Ministérios dos Transportes e de Portos e Aeroportos, no prazo de 15 dias, divulguem em suas páginas de internet informações sobre a motivação para alteração dos planos setoriais aprovados para consulta pública em dezembro de 2022, o estágio de andamento dos planos setoriais, e o cronograma de etapas de participação social efetiva para aprimoramento do planejamento logístico, em respeito ao art. 1º, § 1º, da LRF que prescreve que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, ao art. 4º, inciso III, do Decreto 9.203/2017, ao art. 3º, incisos II, IV e V, da Lei de Acesso à Informação e ao estabelecido no Guia de Planejamento Tático Federal de Transportes de julho de 2021 e a ODS 16.6 e 16.7.

123. **Recomendação** para que os Ministérios dos Transportes e de Portos e Aeroportos, no normativo que vier a institucionalizar o ciclo de planejamento integrado de transportes, estabeleçam momentos de transparência e participação social efetiva prévias às principais decisões, a exemplo do realizado pela Alemanha em seu Plano Federal de Infraestrutura de Transportes (FTIP 2030).



124. ***Dar ciência*** aos Ministérios dos Transportes e de Portos e Aeroportos de que postergar de forma indefinida e injustificada a publicação dos planos setoriais e não divulgar informações sobre os critérios de decisão, com motivação explícita, clara e congruente, para formação das carteiras de projetos, reduz a transparência e a efetividade da participação social, contrariando o art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e arts. 3º, incisos I a V, 5º, 6º, inciso I, e 7º, incisos V e VII, alínea 'a', da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2012) e afronta os princípios da finalidade, motivação, interesse público e eficiência do art. 2º da Lei 9.784/1999;

125. ***Encaminhamento de cópia*** da decisão que for proferida, juntamente com o relatório e voto, para:

- a) as organizações Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), Transparência Internacional - Brasil, Instituto Socioambiental (ISA), Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA) e GT Infraestrutura e Justiça Socioambiental, responsáveis pela elaboração do documento “Critérios para análise e classificação de empreendimentos de infraestrutura propostos para inclusão no PPA e no PPI”, a fim de engajá-las no monitoramento do Acórdão que vier a ser proferido, em consonância com a Diretriz 9 da Portaria Segecex 24/2023;
- b) a Secretaria da Presidência da República, a Casa Civil, o Ministério do Planejamento e Orçamento, a Controladoria-Geral da União, a Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, a Comissão de Viação e Transportes da Câmara de Deputados e a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para que adotem as medidas que julgarem necessárias.

#### **4. CARTEIRAS DE PROJETOS SÃO DECIDIDAS DE FORMA SEGREGADA: SEM CONSIDERAR OS CORREDORES LOGÍSTICOS INTERMODAIS (ACHADO 3)**

126. Os Ministérios não estão atuando de maneira coordenada na escolha dos projetos de transporte, sendo suas carteiras decididas de forma independente, sem considerar a intermodalidade, contrariando a lógica que criou o planejamento integrado de transportes. Essa abordagem fragmentada aumenta os riscos de que projetos interdependentes, como portos e ferrovias, não sejam desenvolvidos de forma conjunta e, também, que projetos concorrentes disputem as mesmas cargas. As decisões isoladas de investimento aumentam os riscos de gargalos ou a duplicidade de esforços, acarretando a manutenção dos altos custos de frete.

##### **4.1. O que seria esperado e como aprender com os erros passados sobre intermodalidade?**

127. ***O transporte precisa ser compreendido como uma atividade que serve de suporte para todos os outros setores.*** Um transporte ineficiente não só impacta quem transporta, mas se torna um verdadeiro gargalo para a economia e o desenvolvimento do país. Sem resolver a ineficiência logística, mesmo melhorando a produtividade da agricultura, da indústria ou de qualquer outro setor da economia, os produtos vão continuar caros aos brasileiros e com dificuldades de competir no exterior.

128. ***O Governo Federal deveria tratar a escolha dos projetos de transporte não como apenas listas de obras isoladas, ou seja, uma lista de obras rodoviárias, outra de ferrovias, outra de hidrovias e outra de portos, que não se conectam entre si e que não melhoram o sistema como um todo.***

129. ***Historicamente, o governo brasileiro justifica suas escolhas em infraestrutura com base em argumentos genéricos e com foco no curto prazo, como por exemplo, geração de empregos e desenvolvimento. No entanto, qualquer obra gera empregos temporários, mas nem todas resolvem os***

*problemas de transporte de modo eficiente. Dessa forma, obras inviáveis acabam sendo paralisadas no meio do caminho, seja por mudança de governantes ou por falta de recursos, contribuindo apenas para deixar o país mais pobre. Assim, as externalidades devem ser consideradas nas decisões, mas sem perder o foco no que é mais relevante: a resolução do problema de transporte em si.*

130. **Quando o governo não analisa os corredores logísticos, seus investimentos podem não resolver os problemas de transporte.** *Um exemplo disso ocorre quando o governo amplia a capacidade de uma rodovia sem melhorar simultaneamente a infraestrutura portuária que receberá as cargas. Nessa situação, o gargalo é apenas deslocado de um lugar para outro. Ao invés de congestionamentos nas estradas, formam-se longas filas de caminhões à entrada dos portos.*

131. **Em outros casos, a situação é mais grave.** *Por exemplo, quando o governo inaugura uma ferrovia, mas não termina o porto, aquela pode acabar inutilizada até que este esteja pronto. Isso causa desperdício de recursos públicos e, pior, mantém o transporte ineficiente na região.*

132. *Para que os produtos cheguem mais baratos aos brasileiros e o país seja mais competitivo no cenário internacional, a sociedade espera que o governo, embora se organize em diferentes órgãos, aja de forma racional, coordenada e invista os impostos nos projetos que melhoram a logística nacional. Para tanto, os Ministérios precisam escolher as obras de forma conjunta e articulada.*

133. **Ademais, é necessário que o governo evite erros crônicos.** *As falhas na avaliação da intermodalidade, encontradas em fiscalizações anteriores, devem servir de lição.*

134. *Para ilustrar o impacto da desconexão entre ferrovias e portos, é importante lembrar o caso da Ferrovia Integração Oeste-Leste (Fiol) e do Complexo Porto Sul na Bahia. O TCU apontou relevantes deficiências na implantação e gestão desses empreendimentos, frutos de planejamentos descasados. Dentre elas está o fato de o início das obras da ferrovia ter sido estabelecido sem considerar as fases de implantação e de operação do complexo portuário.*

135. **Esse descompasso ocasionou enormes perdas, calculadas aproximadamente em R\$ 4 bilhões só na depreciação do capital fixo e R\$ 2 bilhões em receitas cessantes e custos de capital fixo (TC 018.153/2010-0, peça, 197, p. 32 e 34).** *Tal prejuízo foi derivado de decisões tomadas isoladamente sem considerar o impacto de um empreendimento no outro, como afirma o relatório daquele trabalho:*

*...os então gestores da estatal tomaram decisões de forma isolada e ignoraram o fato de que os dois empreendimentos são interdependentes e possuem objetivos comuns, devendo, portanto, ser planejados como uma abordagem sistemática, cujos acontecimentos e fatores futuros podem afetar a implantação e a operação de cada um dos projetos (TC 018.153/2010-0, peça, 197, p. 32 - Acórdão 3.476/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Substituto André Luís de Carvalho) (grifos nossos).*

136. **Por fim, é preciso salientar como as falhas relacionadas à intermodalidade são recorrentes e persistentes.** *O TCU aponta esses aspectos desde 1996. E mais, nesse ano, o TCU citou que a situação já estava precária há mais de 20 anos. Ou seja, o país não vê melhoras significativas na intermodalidade há mais de meio século. Para reverter esse quadro, são necessárias mudanças urgentes.*

**Quadro 3 – O que o TCU vem afirmando a respeito da intermodalidade**

Baixo progresso da intermodalidade	<i>Ao longo de mais de 20 anos, pouco ou quase nada foi feito com vista a modificar o perfil da intermodalidade do sistema de transportes brasileiro.</i>	Decisão 595/1996-Plenário (Voto)
Desconexão entre os modais	<i>Falhas relevantes em termos da integração intermodal incluem não complementaridade e superposição entre os modos de transportes</i>	Acórdão 1.850/2003-Plenário (Relatório)
Definição de órgãos para promover a intermodalidade	<i>Recomendação à Casa Civil para realizar estudos com vistas à definição de um órgão central e de órgãos setoriais e de execução, de modo a estabelecer um modelo de planejamento, formulação, execução e avaliação das ações governamentais necessário para <b>promover a intermodalidade.</b></i>	Acórdão 2.420/2006-Plenário (Subitem 9.7.3)
Necessidade de harmonização entre os setores	<i>Para que a integração dos modos de transportes aconteça é necessária a visão do sistema de transporte como um todo, por parte de instância superior, formuladora de estratégias que promovam a harmonização e coordenação dos planos dos diversos modais do setor de transportes.</i>	Acórdão 1.904/2009-Plenário (Voto)
Consolidação dos planos como essencial à promoção da intermodalidade	<i>...um relevante óbice ao desenvolvimento da malha de transporte refere-se à <b>falta de consolidação dos planos setoriais</b> nele contidos (...) o que <b>prejudica a implementação da intermodalidade</b> e da integração da malha multimodal, imprescindíveis ao <b>equilíbrio da matriz de transporte de cargas.</b></i>	Acórdão 1.204/2012-Plenário (Voto)
Redução dos custos logísticos	<i>...a importância da intermodalidade e a interoperabilidade do sistema de transportes a fim de se buscar redução de custos logísticos e aumentar a competitividade dos produtos nacionais.</i>	Acórdão 1.331/2019-Plenário (Declaração de Voto)
Integração entre os planos	<i>Recomendou a institucionalização de mecanismos para assegurar a integração dos instrumentos de planejamentos setoriais com os demais planos.</i>	Acórdão 778/2016-Plenário (item 9.1.1)
Necessidade de abordagem intermodal nos planos setoriais	<i>Recomendou a comprovação de que foi considerado no planejamento do PIL Ferrovias, a <b>integração</b> da malha ferroviária, existente e futura, <b>com os demais modos de transporte</b>, avaliando a possibilidade de geração de gargalos logísticos e a possível subutilização dos trechos devido à demanda insuficiente para mais de um modo de transporte no mesmo trajeto ou à falta de capacidade de recepção e armazenagem dos portos</i>	Acórdão 1.205/2015-Plenário (Subitem 9.1.3.2)

Fonte: Acórdãos TCU

#### 4.2. O que foi encontrado?

137. Ao contrário do esperado, foi constatado que o Brasil pouco avançou em relação à escolha de projetos com foco na intermodalidade, em comparação ao verificado em auditorias anteriores. Embora a Infra S.A. tenha desenvolvido ferramentas que permitiriam que isso fosse realizado, o governo federal ainda não seleciona projetos de forma integrada. Esses problemas reduzem a chance de equilíbrio da matriz de transporte e melhoria da eficiência logística brasileira.

138. *A falta de atuação coordenada entre os Ministérios dos Transportes e de Portos e Aeroportos prejudica a intermodalidade, que pode ser conceituada como a existência de infraestruturas que permitem a conexão entre dois ou mais modos de transportes distintos.*

139. *No presente trabalho, foram constatadas várias falhas em relação à intermodalidade, tais como: planos com classificações estanques baseadas apenas nas prioridades do setor; carteiras de projetos encaminhadas ao novo PAC sem qualquer análise formal sobre a intermodalidade; falta de compatibilização dos planos e carteiras de projetos; atrasos significativos na elaboração do caderno de corredores logísticos e lacunas de institucionalização. Tudo isso faz com que o Brasil vá na contramão das melhores práticas, como as recomendadas pelo TCU e OCDE.*

#### **4.3. Planos e decisões de investimentos continuam sendo feitos de forma segregada**

140. *Os planos setoriais em andamento classificam os projetos de forma segregada, com base nas prioridades de cada modo de transporte, sem considerar os corredores logísticos envolvidos. Embora a modelagem da ferramenta computacional seja intermodal, os ranqueamentos são feitos de forma isolada para cada setor. Ou seja, cada setor classifica seus projetos em alto, médio e baixo, sem conferir se essas prioridades são compatíveis com as dos outros planos. Por exemplo, um porto pode ser bem classificado no Plano Setorial Portuário, enquanto a rodovia que lhe dá acesso pode aparecer numa baixa classificação no Plano Terrestre. Assim, o risco de que projetos interdependentes não sejam simultaneamente escolhidos é grande. Esse problema ainda está sendo majorado na atualização dos planos em andamento, visto que agora cada setor pode apresentar diferentes pesos para classificar os projetos.*

141. *Situação similar acontece na tomada de decisão quanto aos projetos que foram encaminhados ao novo PAC. Convocados pela Casa Civil a elaborarem suas listas de carteiras de projetos prioritários, os Ministérios as fizeram de forma isolada. Consideraram apenas suas prioridades, sem comprovar a integração com outros modos de transporte, sendo possível que cada Ministério priorizasse empreendimentos que não se complementam ou que são mutualmente excludentes, não otimizando o fluxo logístico ou levando a gargalos (peça 71, p. 3; 68, p. 3).*

142. *Ao serem questionados sobre a ordem de prioridades das ações, os Ministérios não mencionaram articulação formal com os demais setores de transportes, apenas informaram que a governança do setor seria reformulada para prever mecanismos no futuro. Os Ministérios também não demonstraram avaliar, para esse ciclo, se as obras indicadas faziam parte de algum corredor logístico a fim de compatibilizar os projetos priorizados pelas duas pastas ministeriais (peça 71, p. 3; 68, p. 3).*

#### **4.4. Os instrumentos que permitiriam a intermodalidade não são entregues no prazo**

143. *A demora excessiva para concluir os cadernos metodológicos e estratégicos é parte do problema. Esses documentos cruciais deveriam ser desenvolvidos e divulgados após a publicação do Relatório Executivo final do PNL 2035, pronto em outubro de 2021, nos quais seriam detalhados aspectos relevantes do plano. Dentre eles está o caderno de corredores logísticos estratégicos, que auxiliaria na compatibilização entre os planos setoriais numa perspectiva intermodal, harmonizando as prioridades de cada setor (Relatório PNL 2035, p. 208, e item 96).*

144. *Dois anos após o PNL, os referidos documentos ainda não foram publicados. Ao ser indagado sobre o assunto, o Ministério dos Transportes informou que os cadernos ainda não estão prontos, mas afirmou que poderia concluí-lo ainda no ano de 2023. Já o Ministério de Portos e*



*Aeroportos respondeu que estava em tratativas com o MT para a realização da referida entrega (peça 45, p. 2).*

145. ***Os corredores logísticos poderiam subsidiar os planos na intermodalidade.*** *O Caderno de Corredores Logísticos Estratégicos poderia auxiliar a utilização da abordagem intermodal desde o início da elaboração dos planos setoriais, identificando quais projetos de cada setor seriam necessários para compor determinado corredor.*

146. ***Os corredores devem ser a base para a formulação da política pública e ponto focal para o planejamento (TEN-T, p. 7 e 9), conforme mostra o relatório do projeto “Corredores Logísticos Multimodais – Desenvolvimento de Redes Transeuropeias de Transporte e Implantação do Conceito do Corredor no Brasil”, uma parceria que envolveu o Governo Federal e a União Europeia, elaborado em 2016. O quadro a seguir ilustra como a Colômbia adota os corredores logísticos.***

**Quadro 4 – Utilizando corredores multimodais e na priorização – O exemplo da Colômbia**

<i>Corredores como base para o planejamento intermodal</i>	<i>Uma das decisões metodológicas mais importantes do Plano Diretor de Transporte Intermodal (PMTI) é utilizar corredores multimodais como unidade de análise (p. 9).</i>
<i>Objetivo do plano</i>	<i>O escopo e a metodologia do plano propõem um modelo de priorização de projetos com foco na infraestrutura multimodal, que resulta em um pipeline de projetos (p. 3).</i>
<i>Um passo de cada vez</i>	<i>A primeira fase do plano se concentra em melhorar os níveis de serviços da rede básica multimodal. O esforço de estruturar primeiro a coluna vertebral da infraestrutura é indispensável como decisão orientadora de investimentos e políticas complementares (p. 5).</i>
<i>Integração dos modos para diminuir custos logísticos</i>	<i>O PMTI é norteado pelo uso da multimodalidade decorrente de necessidades de redução custos de transporte generalizados nas redes nacionais, e não por modo de transporte (p. 30).</i>
<i>Definição de corredores</i>	<i>É uma unidade de análise, que mantém a orientação e a coerência dos esforços multimodais em alto nível e considera a conectividade e a economia nos custos de transporte como uma tarefa de alta prioridade (p. 10).</i>

*Fonte: Plan Maestro de Transporte Intermodal Colômbia ([Plan maestro de transporte intermodal Portal ANI](#))*

**4.5. Os planos setoriais serão compatibilizados apenas depois das decisões**

147. ***A compatibilização entre os planos setoriais seria necessária para conferir coerência ao planejamento.*** *Contudo, questionados sobre a integração dos planos setoriais, os Ministérios indicaram que essa questão será abordada pela nova estrutura de governança do PIT, que ainda está em construção. Essa situação leva a planos estanques que terminam por elaborar de forma isolada suas carteiras de projetos, sem avaliar o impacto de um setor no outro (peças 39, p. 2; 45, p. 2; 71, p. 4; 68, p. 1, 2 e 7).*

148. *Os Ministérios destacaram que os planos gerais farão a compatibilização, porém a classificação dos projetos prioritários já é feita nos planos setoriais e os planos gerais não têm previsão de conclusão. Os gestores destacaram o papel do Plano Geral de Parcerias (PGP) na compatibilização dos planos, em razão de integrar as iniciativas, projetos e ações de cada setor dada a unidade dos corredores de transportes, indicando a necessidade de aguardar a finalização dos*

planos setoriais para a sua elaboração (peças 39, p. 3; 71, p. 3; 68, p. 6). Contudo, esse plano será elaborado apenas após os planos setoriais, que já preveem as listas de empreendimentos a serem priorizados. Ou seja, a compatibilidade dos planos ocorrerá após a tomada de decisão (peça 45, p. 3; 71, p. 3; 68, p. 6). Além disso, esses planos gerais sequer foram iniciados pelo governo.

149. **A ausência de harmonização entre os planos setoriais foi apontada como uma das fragilidades no planejamento, que prejudicam a integração dos modos de transportes, no relatório da auditoria operacional da multimodalidade, que abrangeu a primeira versão do PNL, o 2025 (TC 010.173/2019-6, peça 107, p. 18).**

150. **Esta lacuna também foi considerada como risco à implementação do planejamento integrado na auditoria operacional seguinte que fiscalizou o PNL 2035. Nesse trabalho, foi ressaltado o risco de a compatibilização dos planos setoriais só ocorrerem nas etapas seguintes do PIT. Ainda, o Tribunal recomendou que fossem estabelecidos os critérios da análise integrada de projetos interdependentes e mutuamente excludentes entre os planos setoriais (item 9.1.1.4 do Acórdão 1.472/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Antônio Anastasia.)**

151. **A postergação da análise da intermodalidade contribuiu para que as escolhas dos projetos fossem realizadas de forma segregada, podendo gerar propostas de intervenções que apresentem soluções distintas e não contemplem soluções logísticas integradas.**

#### **4.6. Demora na atualização da estrutura de governança do PIT**

152. *O desmembramento do Ministério da Infraestrutura deixou em aberto quem assumiria as competências de coordenação do planejamento integrado de transporte. Além disso, passados mais de 10 meses desde o início do novo governo, as funções de cada Ministério no planejamento integrado ainda não foram esclarecidas formalmente. Não há uma definição clara sobre como resolver divergências entre os Ministérios ou como escolher projetos concorrentes ou interdependentes. Devido a essa lacuna, não há procedimentos formais a serem seguidos pelos Ministérios quanto ao planejamento e à tomada de decisão numa perspectiva intermodal, principalmente no que diz respeito à definição de competências (peças 39, p. 2; 45, p. 2; 71, p. 1; 68, p. 1).*

153. *Quando questionados sobre o assunto, os Ministérios apenas mencionaram que uma proposta de estrutura de governança está em desenvolvimento, sem fornecer esclarecimentos sobre como as decisões atuais estão formalmente vinculadas à intermodalidade (peça 39, p. 2 e peça 45, p. 2).*

154. **A situação encontrada contraria a própria Lei que criou os Ministérios (Lei 14.600/2023, arts. 41, inciso V, e 47, inciso III) e as boas práticas de governança, além de ser achado recorrente nas fiscalizações do TCU sobre o planejamento de transportes brasileiro.**

155. *De modo semelhante, a auditoria operacional que avaliou o Programa de Investimentos em Logística – Ferrovias (PIL Ferrovias) constatou que a política não apresentava qualquer documento formal que contivesse a definição das competências e atribuições dos órgãos envolvidos, levando o Tribunal recomendar a elaboração da matriz de responsabilidades que contemplasse os responsáveis e os prazos pelo cumprimento das ações necessárias à implantação do programa (Acórdão 1.215/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes).*

156. **Em suma, a situação atual é de ausência de coordenação no planejamento integrado de transporte. A falta de clareza e formalização das competências no planejamento integrado de transporte entre os Ministérios, em desacordo com a legislação vigente e as melhores práticas de governança, representa um desafio significativo para a eficácia das políticas públicas nesse setor crucial. A ausência de uma estrutura de coordenação adequada e de mecanismos formais de tomada de decisão intermodal pode levar à fragmentação, sobreposição de competências e ineficiências.**

Portanto, é imperativo que o governo tome medidas urgentes para resolver essa lacuna e garantir uma coordenação eficiente e transparente no planejamento e execução das políticas de transporte no país.

#### 4.7. Decisões não registradas e informais quanto à intermodalidade

157. **A articulação entre os Ministérios é marcada pela informalidade das decisões, não havendo processo rastreável das discussões em relação ao PIT, nem quanto à elaboração das listas de projetos encaminhadas ao PAC. Não foram apresentados registros formais, processos administrativos, ou atas das reuniões realizadas que comprovem a interação entre eles e resgatam os fundamentos considerados em cada processo decisório.**

158. Não houve formalização das tratativas entre os Ministérios e com a Casa Civil para formulação das listas de empreendimentos para serem encaminhados ao novo PAC. Apesar de os Ministérios terem informado que as decisões foram precedidas de ampla discussão no âmbito governamental, não há qualquer registro das decisões dos projetos intermodais. Segundo informado por eles, não há processo administrativo constituído destinado a reunir os dados pertinentes às decisões realizadas no âmbito do programa novo PAC (peças 68, p. 4; 71, p. 2). O próprio Ministério dos Transportes assume que a formalização ainda está em curso (peça 68, p. 7).

159. **Esse problema de baixa institucionalização também é recorrente no setor de transportes. A fraca institucionalização e formalização das decisões também foi detectada na auditoria operacional do PIL Ferrovias, como reproduzido a seguir: “há uma praxe administrativa, entre os gestores do Ministério dos Transportes envolvidos no PIL Ferrovias, caracterizada pela baixa formalização das tomadas de decisão efetuadas, com ausência de registro de discussões e inexistência de análises técnicas formalizadas que justifiquem as decisões adotadas” (Relatório do Acórdão 1.205/2015-TCU-Plenário, Ministro Augusto Nardes).**

160. **A situação encontrada mostra que o setor não evoluiu na formalização das decisões, principalmente aquelas relacionadas à intermodalidade. O setor continua marcado pela informalidade e baixa governança quanto à institucionalização. Ao não formalizarem e registrarem suas decisões, os Ministérios minam a transparência dos processos decisórios e a confiança da sociedade. Os cidadãos não têm como acessar os motivos que levaram as escolhas de projetos, nem quais foram as decisões quanto à intermodalidade, visto que elas não foram registradas.**

#### 4.8. Por que a situação exige mudanças?

161. **O Brasil está muito distante dos países desenvolvidos, e mesmo dos vizinhos, no que tange à intermodalidade. Não à toa que a infraestrutura de transporte brasileira é uma das mais ineficientes do mundo, conforme as classificações do ranking mundial de competitividade da infraestrutura do Fórum Econômico Mundial. Os quadros a seguir enfatizam as principais recomendações relacionadas à intermodalidade, corredores logísticos e governança para o setor.**

#### Quadro 5 – Recomendações relacionadas à intermodalidade e aos corredores logísticos.

Intermodalidade como critério de priorização	“Para garantir que a visão estratégica de longo prazo seja integrada entre todos os modos de transporte é necessário considerar a intermodalidade como critério de priorização”	OCDE (2023, p. 77)
Foco em corredores logísticos	“O foco em corredores ajudará a priorizar o investimento em infraestrutura, eliminar gargalos regulatórios e melhorar a qualidade geral da conexão do Brasil.”	TEN-T (2016, p. 17).

<i>Consequência da ineficiência logística</i>	<i>“um sistema de transporte multimodal subdesenvolvido representa um verdadeiro gargalo para a produtividade no Brasil”</i>	<i>BIRD (2022, p.7)</i>
<i>Corredores como base para os planos setoriais</i>	<i>“Fundamentar o planejamento setorial a partir de corredores logísticos estratégicos e considerar a inserção de plataformas logísticas no planejamento de transportes visando o desenvolvimento da intermodalidade”</i>	<i>PNT (2018, p. 92)</i>
<i>Integração para diminuição dos custos logísticos</i>	<i>“Na atual situação, os custos de logística no Brasil são altos demais. Uma abordagem multimodal integrada muito mais forte do setor de logística é uma grande necessidade”</i>	<i>TEN-T (2016, p. 15)</i>

Fonte: OCDE (2023), TEN-T (2016), Notas de Políticas Públicas para o Brasil-BIRD (2022), PNT (2018).

#### **Quadro 6 – Diagnósticos e Boas Recomendações quanto à governança no setor de transportes**

<i>Impacto de falhas de articulação no planejamento</i>	<i>Boa parte dos problemas encontrados na fase de implementação dos projetos tem apontado falhas no planejamento, como os de <b>coordenação</b> governamental, como causas principais.</i>	<i>IPEA (2018, p. 232-233)</i>
<i>Articulação deficiente como barreira nas atividades intersetoriais</i>	<i>Dentre as barreiras no trabalho intergovernamental, elencou a <b>articulação incoerente nas decisões</b> e alocações que envolvem despesas e a ausência de rotina no compartilhamento de informações entre os departamentos e arranjos que não proporcionam o compartilhamento de boas práticas e de conhecimento.</i>	<i>NAO (2023, p. 18)</i>
<i>Recomendação para melhorar a coordenação</i>	<i>O documento Notas de Políticas Públicas do BIRD recomendou ao Brasil a necessidade de <b>melhorar a coordenação</b> dos atores de transportes, pautada principalmente pelo PNL</i>	<i>BANCO MUNDIAL (2022, p. 17)</i>
<i>Coordenação para evitar sobreposição de esforços</i>	<i>Uma <b>maior coordenação horizontal</b> proporcionará uma <b>maior coerência intersetorial</b>, a fim de assegurar que os investimentos em infraestrutura contribuam para um conjunto comum de objetivos a longo prazo e reduzam o potencial de sobreposição e duplicação</i>	<i>OCDE (2023, p. 46)</i>

Fontes: Governança da Política de Infraestrutura (2018), Insight Lessons learned: Cross-government working (2023), Política Nacional de Transportes (2018), e Notas de Políticas Públicas para o Brasil-BIRD (2022) e OCDE (2023)

#### **4.9. O que será proposto?**

162. No contexto do planejamento de transportes e da tomada de decisão de investimentos, a atuação isolada de cada Ministério sem considerar corredores logísticos em suas decisões e a ausência de instância de governança que estabeleça coordenação entre eles impactam negativamente na promoção da intermodalidade.

163. Considerando que a integração dos modos de transportes traz inúmeros benefícios como a redução de custos logísticos, ganho de eficiência e equilíbrio da matriz de transportes, e com objetivo de aprimorar e intensificar a utilização deste conceito no âmbito do setor governamental de transportes, serão propostos os encaminhamentos a seguir.



164. **Recomendação** ao Ministério dos Transportes e de Portos e Aeroportos que, a fim de promover a integração intermodal na definição dos projetos prioritários de cada Ministério:

- a) estabeleçam instância de governança que garanta a articulação prevista nos artigos 41, inciso V, e 47, inciso III, da Lei 14.600/2023;
- b) definam os corredores logísticos estratégicos/prioritários, para que sirvam de subsídio à elaboração do próximo ciclo de Planejamento Integrado de Transportes e ao processo de escolha de investimentos.

165. **Determinar** aos Ministérios de Transportes e de Portos e Aeroportos, em articulação com a Casa Civil, em cumprimento com o estabelecido no art. 1º, § 1º, da LRF que prescreve que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem desvios e o previsto nos arts. 41, inciso V, e 47, inciso III da Lei 14.600/2023, que reavaliem os projetos enviados ao novo PAC sob a ótica intermodal, no prazo de 60 dias, a fim de evitar lacunas ou gargalos nos corredores logísticos.

## **5. A GOVERNANÇA DO PLANO AEROVIÁRIO NACIONAL É UMA BOA PRÁTICA QUE MERECE SER RECONHECIDA E DIFUNDIDA (ACHADO 4)**

166. O Plano Aeroviário Nacional (PAN 2022), desenvolvido pela Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC), é digno de reconhecimento pelo TCU, sendo uma exceção ao cenário de falhas de governança do Planejamento Integrado de Transportes. O PAN atende a recomendações do Governo Federal, OCDE e TCU relacionadas à metodologia de escolha dos projetos com critérios técnicos consistentes. Além disso, foi o único plano setorial que buscou a participação social tempestiva, ou seja, antes do prazo de envio do PPA ao Congresso Nacional. As boas práticas do PAN devem ser difundidas às demais secretarias do Ministério de Portos e Aeroportos e ao Ministério dos Transportes.

167. O PAN foi o único plano setorial que comparou os custos com os benefícios sociais para escolher os projetos de transporte que serão custeados com recursos públicos. Isso aumenta a segurança de que os impostos serão bem utilizados, sem desperdícios. Ao contrário dos demais planos, o PAN apresenta um filtro que mostra quais projetos são inviáveis e destroem valor, e aqueles que gerarão bem-estar social e desenvolvimento.

### **5.1. O PAN atende às melhores práticas recomendadas pelo Governo Federal, OCDE e TCU**

168. Merece destaque a atuação da Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC) na elaboração de seu plano setorial, o Plano Aeroviário Nacional (PAN). A SAC desenvolveu uma metodologia diferente dos demais setores, em que a avaliação dos projetos e sua priorização baseia-se nos resultados de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício (ACB), alinhada às recomendações do governo federal, da OCDE e do TCU por meio do Acórdão 1.472/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Antonio Anastasia. Este método permite comparar alternativas de projetos por seus principais impactos ao longo do ciclo de vida, possibilitando a escolha de aeroportos com base na maximização do retorno social.

169. A metodologia do PAN atende ao “Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura” (Guia ACB), produzido pelo Governo Federal. Conforme o documento, a utilização da metodologia do Guia por toda a Administração Pública permitiria a produção de subsídios necessários para melhorar a tomada de decisão, incluindo critérios técnicos e objetivos.

170. ***Segundo o PAN, a adoção da ACB pelo Governo Federal é decorrente de Recomendação do Conselho da OCDE sobre “Princípios para a Participação do Setor Privado na Infraestrutura” e está alinhada ao interesse de participação do Brasil no grupo de países da OCDE.***

171. *O voto do Fiscobras do TCU de 2021 (Relatório Anual sobre as Fiscalizações de Obras Públicas, Acórdão 2.579/2021–TCU–Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes) também cita diversas vezes como boa prática a utilização de ACB. Posteriormente, a auditoria do TCU sobre o PNL 2035, por meio do Acórdão 1.472/2022-TCU-Plenário, recomendou expressamente que fosse incluído “nos planos setoriais em elaboração, a análise custo-benefício (ACB) preliminar para projetos estratégicos ou materialmente relevantes ou defina expressamente outras metodologias adequadas à seleção eficiente de projetos” (item 9.1.1.3).*

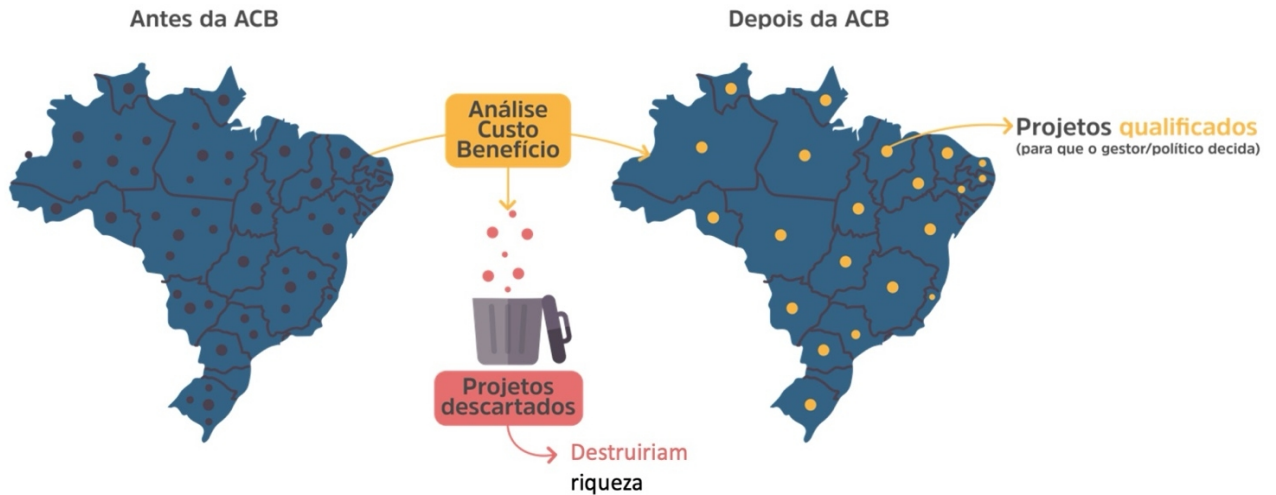
172. *É importante destacar que o exame empreendido neste acompanhamento não faz qualquer juízo de valor sobre os projetos escolhidos pelo PAN, visto que isso fugiria do escopo da fiscalização e pode ser avaliado caso a caso pela unidade técnica pertinente. Assim, ressalta-se que a equipe de fiscalização não está validando todas as conclusões do PAN e não está afirmando que tal plano não seja passível de melhorias. Contudo, a forma transparente e aberta que o Ministério de Portos e Aeroportos, por meio da SAC, conduziu o processo, com incentivo à participação social e com clareza da metodologia e critérios utilizados, permitirá que a metodologia evolua por meio do escrutínio popular, de especialistas e do próprio TCU em análises futuras.*

## **5.2. Os critérios utilizados no PAN são objetivos, claros e descomplicados.**

173. *A forma adotada pelo PAN para escolher os projetos prioritários é clara, descomplicada e baseada em critérios técnicos e objetivos. A técnica de análise custo-benefício (ACB) utilizada pela SAC permite identificar de forma nítida quais aeroportos demonstram maior interesse do ponto de vista da sociedade. Quando os benefícios sociais superam os custos, é possível dizer que o projeto gera um impacto favorável à sociedade, tornando-o uma boa opção a ser avaliada. Isso facilita bastante o entendimento sobre quais projetos devem ser priorizados e aqueles que deveriam ser descartados, conforme ilustrado na figura a seguir.*

**Figura 13 – O PAN apresenta filtros efetivos para qualificar os projetos que geram benefícios sociais e descartar aqueles que são inviáveis**

**Filtro efetivo para evitar projetos inviáveis**

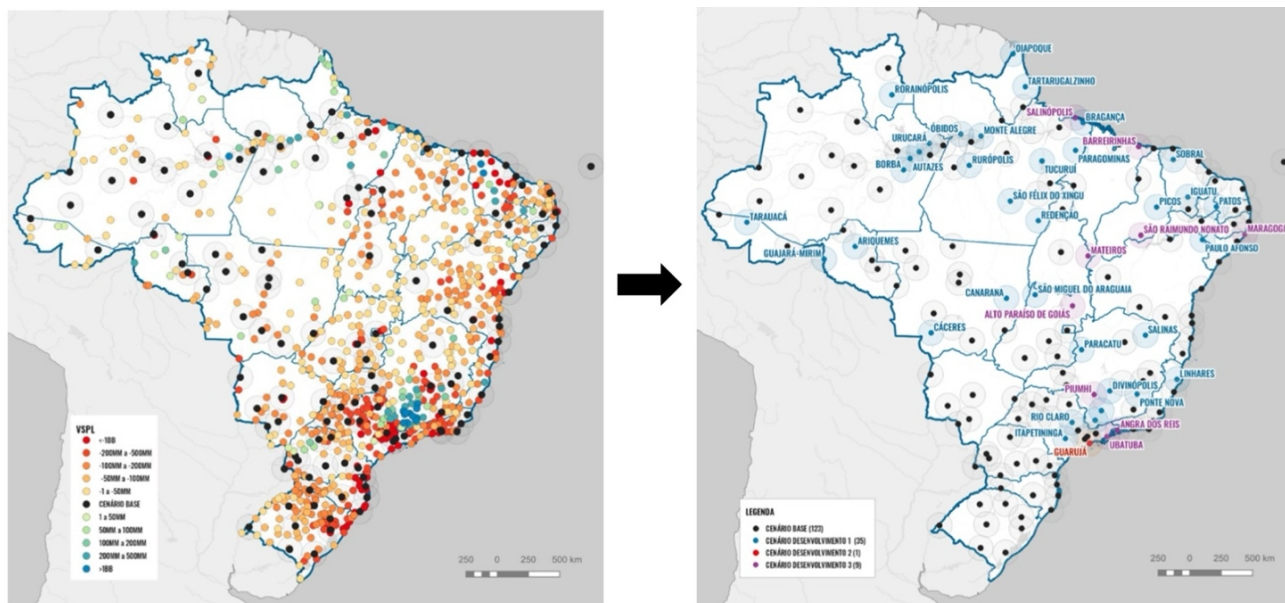


Fonte: Elaboração própria

174. **O PAN adotou uma abordagem que segue as melhores práticas do Manual de Análise de ACB do governo Federal, considerando um cenário base sem a inclusão dos novos projetos, também conhecido como cenário contrafactual.** Neste cenário básico, estão contemplados 123 aeroportos existentes. Em seguida, o PAN conduziu uma análise detalhada para a seleção dos novos aeroportos que teriam o maior impacto socioeconômico. Para tanto, avaliou o impacto socioeconômico potencial de cada aeroporto, examinando como a inclusão de cada novo empreendimento afetaria a rede, considerando-o como o 124º aeroporto na sequência. Dessa forma, o processo envolveu a realização de 818 avaliações individuais, cujos resultados estão ilustrados na figura a seguir (a).

175. Os aeroportos em preto são os 123 existentes no cenário base. Os pontos mais avermelhados são os aeroportos testados que poderiam causar maiores prejuízos à sociedade. Em contraste, os aeroportos indicados em azul são os mais benéficos, com impacto socioeconômico positivo.

Figura 14 – Mapas dos aeroportos estudados (a) e selecionados nos cenários desenvolvimento (b)



(a) Avaliação do custo/benefício social de cada aeroporto

(b) Aeroportos do Cenários Desenvolvimento

Fonte: Adaptado de PAN 2022 – versão submetida à consulta pública

176. Após examinar os retornos sociais para os empreendimentos de forma individual, o PAN faz um estudo mais profundo para analisar qual seria a melhor composição da rede. O plano concluiu que o sistema se estabilizou com 158 pontos, ou seja, 123 aeroportos já presentes no cenário base e 35 novos. Esse conjunto é chamado de cenário desenvolvimento 1. Na sequência, o PAN avaliou a saturação dos terminais de passageiros ao longo do tempo e incorporou pontos turísticos na análise. Dessa forma, incluíram 10 novos pontos, somando 45 aeroportos novos, conforme mostrado na figura anterior (b).

177. **O método de ACB do PAN foi utilizado de forma flexível e racional.** Além da modelagem matemática inicial, os gestores da SAC avaliaram outros fatores que poderiam impactar a aviação. Um exemplo disso foi o aeroporto do Guarujá, que mesmo com resultado negativo no modelo de ACB, foi incluído no cenário de desenvolvimento 2, visto que tal ação foi considerada uma medida mitigadora do possível esgotamento da capacidade da Unidade Territorial de Planejamento (UTP) de São Paulo. Apesar de o impacto negativo do aeroporto de Guarujá ser de R\$ 1,6 bilhão, o plano calcula que sua implantação tende a evitar um esgotamento da capacidade da região a partir de 2035, o que causaria um prejuízo muito maior, cerca de R\$ 46,8 bilhões. Assim, essa medida evitaria um prejuízo quase 8 vezes maior do que todos os ganhos sociais dos 45 aeroportos que foram adicionados ao cenário base da rede.

### 5.3. O PAN foi o único plano setorial submetido à consulta pública antes do envio do PPA

178. Ao contrário dos demais planos setoriais, o PAN foi submetido à consulta pública antes do envio dos projetos do PPA ao Congresso Nacional. Embora não tenha sido publicado em 2022, conforme previsto na Portaria 123/2020, o plano foi submetido de forma tempestiva à participação popular.

179. O período de consulta pública do PAN foi de 04 de julho a 02 de agosto de 2023, ou seja, por um período de quase um mês. Além disso, a metodologia do plano setorial foi apresentada em um



*evento público, no dia 13 de julho de 2023, transmitido também ao vivo pelo Youtube, aberto a qualquer interessado. Até a data do fechamento deste relatório, o vídeo já havia sido visto mais de 740 vezes.*

**Figura 15 – Na foto, o coordenador Antônio Marcos Oliveira apresenta os resultados do PAN.**



*Fonte: Apresentação do PAN no Youtube*

180. *A forma aberta e transparente com que os servidores e gestores da SAC atuaram durante toda a fiscalização também deve ser reconhecida. A SAC oportunizou à fiscalização do TCU que acompanhasse até mesmo uma oficina de discussão do Plano Plurianual (PPA), na condição de ouvinte. Ademais, os gestores da SAC foram ágeis nas respostas aos ofícios de requisição, inclusive prestando informações de forma proativa.*

#### **5.4. O TCU deve reconhecer as boas práticas**

181. *O TCU desempenha uma função vital ao fiscalizar a boa aplicação dos recursos públicos. Porém, esse papel não se limita a oferecer críticas e sugestões de melhorias, **existe também a necessidade de reconhecer e honrar os que demonstram práticas eficientes e inovadoras.** Ao fazer isso, o TCU transmite uma mensagem importante: as boas práticas serão notadas e valorizadas.*

182. *O reconhecimento do TCU pode ser manifestado de diversas formas - premiações, certificados, ou até mesmo uma divulgação pública ampla dos resultados positivos alcançados. Dessa forma, o reconhecimento de bons gestores públicos pode ter um efeito de "contágio social". Isso ocorre quando comportamentos positivos são imitados e amplificados dentro de uma organização, criando um ciclo positivo de melhoria contínua.*

183. *Considerando que o PAN permitiu a participação popular tempestiva, apresenta critérios objetivos e transparentes e utilizou – de modo pioneiro no setor de planejamento de transportes brasileiro – a metodologia de análise socioeconômica de custo-benefício, recomendada pela OCDE, pelo próprio governo federal e pelo TCU, esta equipe propõe que os responsáveis do PAN sejam reconhecidos pela excelência de seu desempenho. Desta maneira, serão propostos os encaminhamentos a seguir.*

184. **Recomendação** *ao Ministério de Portos e Aeroportos que reconheça publicamente o desempenho dos responsáveis pela elaboração do PAN, de modo a permitir que as boas práticas alcançadas – utilizar análise de custo-benefício com critérios claros e transparentes e participação social tempestiva – sirvam de exemplo para os demais servidores e setores; e*

185. **Comunicação** ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério dos Portos e Aeroportos, ao Ministério dos Transportes e à Infra S.A. acerca das boas práticas encontradas na elaboração do Plano Aeroviário Nacional (PAN) ao utilizar análise socioambiental de custo-benefício com critérios claros e transparentes e permitir a participação social tempestiva na tomada de decisão.

## 6. DESESTRUTURAÇÃO DA GOVERNANÇA FEDERAL DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA (ACHADO 5)

186. A extinção do Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura (CIP-Infra) e do Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (PILPI) sem substitutos apropriados prejudica a governança de toda infraestrutura, em particular do setor de transportes, resultando em descoordenação, ineficiência na alocação de recursos e riscos para o desenvolvimento do setor.

187. Recentemente, o Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura (CIP-Infra) e o Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (PILPI), instituídos pelo Decreto 10.526/2020, foram revogados pelo Decreto 11.632, de 11 de agosto de 2023, que criou o Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC. Ao contrário do esperado, o Decreto 11.632/2023 revogou, sem indicar substitutos, dois elementos fundamentais da governança federal de investimentos em infraestrutura, com potencial de causar impacto direto no setor de transportes.

188. Entre as competências do CIP-Infra, podem ser mencionadas: promover a compatibilidade e a integração entre as políticas e os planejamentos setoriais que compõem a infraestrutura do Governo federal (art. 2º, inciso I); observar boas práticas de governança para o investimento em infraestrutura (art. 2, § 1º); atuar de forma coordenada com as demais instâncias de governança relacionadas com os temas de infraestrutura; e buscar o alinhamento do Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura com os demais instrumentos de planejamento instituídos no âmbito do Governo federal. A sua extinção fragilizou a governança para o investimento da infraestrutura, inclusive a do setor de transportes.

189. O Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura, com um horizonte de 30 anos, tinha como principais objetivos: orientar investimentos em infraestrutura para atrair a iniciativa privada, melhorar a qualidade dos gastos públicos, alinhar premissas de longo prazo. Além disso, seria responsável por consolidar os planos de infraestrutura, inclusive o de transportes, contendo informações sobre os projetos de grande porte que dependam de iniciativa do Governo federal previstos para os próximos dez anos, acompanhada **da estimativa de viabilidade socioeconômica** (art. 4º, inciso II).

190. A extinção de um plano de estado de longo prazo, no ato que criou um plano de governo de curto prazo, fragilizou a governança dos investimentos e planejamento de transportes. Para instituir o Novo PAC, não havia necessidade de revogar por completo o Decreto 10.526/2020. Ao fazê-lo, sem indicar instância e instrumento substitutos para o CIP-Infra e o PILPI, deixou um vácuo de governança e expôs a alocação de recursos para investimentos a riscos desnecessários.

191. **Não é possível identificar a causa específica para a revogação do Decreto 10.526/2020, uma vez que o decreto que instituiu o Novo PAC não detalha os motivos para a desestruturação de instrumentos fundamentais para a governança de longo prazo do setor de infraestrutura.**

192. A desestruturação expõe os investimentos públicos à falta de planejamento integrado, com risco de ineficiência e de desperdício de recursos públicos. A falta de estimativas de viabilidade socioeconômica de projetos de grande porte prejudica a eficiência na alocação desses recursos.

193. Considerando o fato de a situação encontrada ter sido identificada apenas no final de agosto, sem tempo hábil para aprofundamento do assunto, e a necessidade de pronunciamento

tempestivo deste Tribunal sobre os principais achados deste relatório, a avaliação sobre a revogação do Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura (CIP-Infra) e do Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (PILPI) deve ser feita em processo apartado.

194. *Assim, será proposto: instaurar processo apartado para avaliar a extinção do Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura (CIP-Infra) e do Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (PILPI), bem como possíveis impactos no planejamento de transporte.*

## **7. LIÇÕES APRENDIDAS SOBRE O PLANEJAMENTO LOGÍSTICO E SELEÇÃO DE PROJETOS DE TRANSPORTE**

195. *O presente capítulo sintetiza as principais falhas encontradas pelo TCU no planejamento logístico e no processo de tomada de decisão de escolha dos projetos de transporte. A motivação deste capítulo foi a reiteração sistemática dos mesmos problemas ao longo do tempo, com sério impacto na competitividade nacional e na vida dos cidadãos.*

196. *Essa abordagem foi inspirada nos trabalhos do National Audit Office (NAO), instituição equivalente ao TCU no Reino Unido. O NAO, além de apontar os erros, disponibiliza guias de boas práticas e lições aprendidas para auxiliarem os gestores a evitarem a repetição dos erros, conforme pode ser visto em: <https://www.nao.org.uk/insights/> (acesso em 29/9/2023).*

197. *Dessa forma, espera-se que os gestores possam refletir sobre as lições aprendidas e busquem soluções para melhorar a governança do planejamento logístico e, assim, contribuam para a resolução deste tema tão importante para o Brasil.*

198. *As 10 lições a seguir listadas poderão ser debatidas e aprofundadas em um guia prático construído por meio da participação popular e de entidades governamentais e do setor privado.*

### **7.1. Definir claramente a visão de futuro por meio de metas concretas**

- **Problema:** *A falta de metas claras no horizonte do plano logístico resulta em uma direção incerta e escolhas de projetos sem base sólida. O TCU identificou a falta de metas tanto no PNL 2035, quanto no PIL Ferrovias (Acórdãos 1.472/2022 e 1.205/2015, ambos do Plenário).*
- **Boa prática:** *É fundamental definir metas específicas e alcançáveis, preferencialmente por meio de lei que alinhe a visão de longo prazo com as diferentes visões expressas no Congresso Nacional.*
- **Exemplo:** *O Reino Unido estabeleceu por meio de lei que a prioridade máxima será a eliminação das emissões de gases de efeito estufa até 2050, fornecendo uma diretriz clara para seu planejamento logístico. Essa meta foi traduzida em ações setoriais como, por exemplo, um plano concreto para descarbonizar o setor transportes até 2050.*

### **7.2. Identificar e hierarquizar os problemas por meio de um diagnóstico imparcial**

- **Problema:** *O planejamento logístico frequentemente peca ao realizar o diagnóstico logístico, sendo contaminado com decisões pré-tomadas. Além disso, os problemas relacionados ao transporte não são hierarquizados de acordo com indicadores. O TCU constatou que o PNL 2035 apresentava o diagnóstico das necessidades e oportunidades apenas depois dos cenários de investimentos (Acórdão 1.472/2022-TCU-Plenário).*

- **Boa prática:** É importante realizar avaliações diagnósticas antes de qualquer consideração de investimento, considerando a diferença entre a situação desejada e os resultados dos indicadores no horizonte do plano. Isso indicaria claramente as principais necessidades e gargalos que devem ser priorizados. A priorização dos problemas é uma etapa fundamental para definir onde o Estado deve atuar. Além disso, é necessário realizar diagnósticos periódicos para avaliar o progresso e adotar correções de rumo.
- **Exemplo:** A Colômbia realiza diagnósticos periódicos da situação logística (Encuesta Nacional Logística), permitindo uma comparação ao longo do tempo e uma seleção com mais informações de projetos.

### 7.3. Analisar alternativas para resolução dos problemas

- **Problema:** Os corredores logísticos e projetos são escolhidos sem avaliar se são as melhores soluções para os problemas e não apresentam critérios claros para motivar as escolhas. O TCU constatou ao fiscalizar o PIL Ferrovias que nem o modelo de operação nem os trechos apresentavam análise de alternativas (Acórdão 1.205/2015-TCU-Plenário).
- **Boa prática:** Testar várias alternativas por meio de critérios claros para selecionar as soluções dos problemas logísticos. O Governo já dispõe dos guias para fazer isso, a exemplo do Modelo de Cinco Dimensões.
- **Exemplos:** O Reino Unido avalia as alternativas de forma estruturada para tomar as decisões, utilizando como base o Guia de Cinco Dimensões, o qual foi adaptado para o Brasil em 2022, e o Green Book.

### 7.4. Comprovar que os benefícios sociais são maiores que os custos de implantação da obra

- **Problema:** O PNL 2035 e planos setoriais em andamento não fazem análises de custo-benefício social. Isso prejudica a otimização dos recursos escassos e traz riscos de ineficiência do gasto público. O TCU alerta sobre o problema desde 2015, quando fiscalizou o PIL Ferrovias. O TCU constatou que o programa de mais de R\$ 100 bilhões não tinha qualquer análise de custo-benefício para selecionar os trechos (Acórdão 1.205/2015-TCU-Plenário, item 9.1.6). O problema permanece, conforme visto no presente trabalho.
- **Boa prática:** Considerar, na seleção e priorização dos trechos, os benefícios sociais gerados em oposição aos custos e subsídios necessários. O plano deve servir como um filtro para separar claramente os projetos que trazem prosperidade social (benefícios sociais maiores que os custos) daqueles que destroem riqueza (custos maiores do que os benefícios sociais). Mais importante do que indicar o que deve ser feito é mostrar aquilo que não deveria ser considerado. De acordo com o BID (2021), “a realização de exercícios de análises de custo-benefício rigorosos e valor por dinheiro é vital para garantir a tomada de decisão informada e sempre fazer o melhor uso possível dos recursos públicos”.
- **Exemplos:** O PAN 2022 é exemplo de como um planejamento bem-feito pode demonstrar para a sociedade quais projetos trazem mais benefícios sociais do que custos. O Brasil possui guias que poderiam auxiliar nessa missão, como o Guia de Análise de Custo-Benefício (2022). Além disso, essa metodologia é aplicada pelos países da OCDE e pelo Chile. O Plano chileno para 2050 escolhe os projetos com base em análise de custo-benefício social.



### 7.5. Garantir a participação social em todo o processo decisório

- **Problema:** A falta de participação social, ou a participação tardia e inefetiva, resulta em decisões não representativas e reduz a confiança da sociedade nas decisões do governo. Conforme identificado neste trabalho, o link disponibilizado para contribuições da sociedade para o PIT não recebeu qualquer contribuição.
- **Boa prática:** Incluir e incentivar a participação pública contínua e desde o início do processo de planejamento logístico, em etapas pré-definidas, antes das principais decisões.
- **Exemplo:** A Alemanha tem experiência positiva com a participação pública ativa em seu processo de planejamento.

### 7.6. Escolher projetos com foco na intermodalidade

- **Problema:** Os projetos de transporte são escolhidos de forma segregada e sem foco na intermodalidade, conforme demonstrado no presente trabalho e salientado pelo TCU desde 1996.
- **Boa prática:** Selecionar projetos de forma integrada e intermodal, avaliando se todos aqueles necessários ao bom funcionamento dos corredores logísticos priorizados foram incluídos e se existem duplicidades, nos diferentes modos de transporte, que deveriam ser eliminadas.
- **Exemplo:** A Rede Transeuropeia de Transporte (TEN-T) é uma rede composta por rodovias, linhas férreas, vias navegáveis interiores, portos de navegação interior e marítimos, aeroportos e terminais ferroviários em todos os 28 Estados Membros.

### 7.7. Garantir a manutenção das vias existentes como premissa no planejamento

- **Problema:** A falta de análise dos recursos necessários para manutenção e preservação dos ativos logísticos leva a deficiências operacionais. O TCU identificou irregularidades no planejamento das contratações, na gestão e na fiscalização dos contratos de manutenção da malha rodoviária federal, conforme visto no Acórdão 83/2020– TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas.
- **Boa prática:** Avaliar os recursos necessários para a manutenção, bem como um planejamento adequado das ações necessárias para preservação das vias em boas condições. De acordo com o BID (2021), “a manutenção da infraestrutura é tão ou mais importante quanto o desenvolvimento de uma nova infraestrutura”. A falta de manutenção no momento certo pode gerar acidentes, prejuízos econômicos aos usuários, além de aumentar o custo de reabilitação.
- **Exemplo:** A Alemanha coloca como prioridade a manutenção das vias existentes no seu plano de transportes federal, alocando mais de 69% dos investimentos na melhoria das vias (FTIP, 2030, p. 3).

### 7.8. Ser realista ao planejar, considerando os recursos disponíveis

- **Problema:** O TCU constatou que o PNL 2035 não avaliou a disponibilidade histórica de recursos para prever os investimentos em seus cenários, causando um descasamento entre o plano e a realidade, prejudicando sua aplicação. Além disso, não considerou em qualquer

cenário os impactos dos aumentos de custos e prazos, embora quase a totalidade das obras de transporte brasileiras extrapolem os custos e prazos estimados.

- **Boa prática:** Avaliar a disponibilidade histórica de recursos para estimar os cenários de investimento mais próximos da realidade e incorporar análises de sensibilidade para considerar variações nos custos e prazos. De acordo com o BID (2021), “o sucesso do plano está no triângulo virtuoso entre objetivos-necessidades-recursos”.
- **Exemplo:** O Reino Unido, com seu Green Book, demonstra práticas sólidas nesse aspecto. Essas práticas foram adaptadas no Guia Prático da Metodologia Reference Class Forecasting para projetos de Transporte, pelo Oxford Global Project, com o apoio da GIZ e OLACEFS, para aprimorar as fiscalizações do TCU, recentemente publicado.

### 7.9. Utilizar o planejamento logístico para subsidiar a alocação orçamentária

- **Problema:** Os planos logísticos brasileiros são usualmente pouco utilizados, conforme constatado na Lista de Alto Risco do TCU em 2022 e no presente trabalho. Isso acarreta a manutenção dos altos custos logísticos, ineficiência logística e impactos socioambientais.
- **Boa prática:** Institucionalizar o planejamento logístico como subsídio para a alocação orçamentária, estabelecendo mecanismos de incentivo e pré-requisitos para a inclusão de projetos nos orçamentos. De acordo com o BID (2021), “o planejamento da infraestrutura deve estar conectado com os orçamentos públicos”.
- **Exemplo:** O Peru e Chile são exemplos de países vizinhos que apresentam uma institucionalização robusta para que o planejamento seja utilizado.

### 7.10. Revisar os planos logísticos sem rupturas e descontinuidade

- **Problema:** A descontinuidade e os retrabalhos frequentes nos planos resultam em desperdício de recursos e manutenção da ineficiência logística, conforme constatado na Lista de Alto Risco do TCU em 2022 e no presente trabalho.
- **Boa prática:** Garantir uma institucionalização legal para o planejamento, com revisões periódicas dos planos, sem interrupções abruptas.
- **Exemplo:** A Alemanha desenvolve planos em períodos mais longos, minimizando a descontinuidade.

199. Considerando a relevância, materialidade e impacto do planejamento logístico e da gestão de investimentos em infraestrutura de transportes, e a necessidade de fomentar o debate e aprofundar os estudos sobre seus problemas históricos no Brasil, possíveis soluções e aprimoramentos, será proposto à Segecex, autorizar a AudPortoFerrovia, com o apoio da AudRodoviaAviação e da SecexConsenso, a desenvolver um guia de lições aprendidas e melhores práticas sobre o planejamento logístico e seleção de projetos de infraestrutura de transporte, com a possibilidade de realização de eventos com participação de gestores públicos e entidades da sociedade civil e privada para subsidiar a elaboração do guia e fomentar o debate sobre o tema. Tal medida pode representar importante contribuição para orientar a atuação da Administração Pública na busca de melhorias na alocação de investimentos, com impactos positivos na eficiência logística brasileira.

## 8. COMENTÁRIOS DOS GESTORES

200. *Este capítulo sintetiza e analisa os Comentários dos Gestores. Essa etapa tem o objetivo de **construir as deliberações de forma participativa**, conforme previsto no art. 14 da Resolução 315/2020-TCU:*

*“A unidade técnica instrutiva deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação **de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação**, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas” (destaques acrescidos).*

201. *Assim, serão analisados todos os comentários que objetivam alterar as propostas de determinação ou recomendação.*

### 8.1. Casa Civil

202. *A Casa Civil apresentou sua manifestação por meio da Nota Técnica 9/2023/SAM/CC/PR, de 26/10/2023 (peças 114 a 115). Primeiramente, afirma o seu compromisso com a transparência e a responsabilidade na gestão pública e da importância da comunicação entre o TCU e os órgãos. Ressalta que os planos setoriais ainda não foram aprovados, razão pela qual não poderiam ser utilizados como diretriz do Governo Federal em suas ações, com exceção do PAN, que foi levado em consideração na avaliação da carteira de aeroportos. Destacou ainda que os planos setoriais podem passar por revisões, e que ainda serão submetidos à audiência pública. Considerando que as propostas de determinações e recomendações seriam dependentes da aprovação dos planos setoriais, entende que os prazos seriam impraticáveis.*

203. *A Casa Civil explica que o novo PAC estabeleceu diretrizes para inclusão de projetos com estágio avançado de maturidade e para conclusão de obras. Afirma que essa preocupação estaria alinhada aos resultados dos trabalhos desenvolvidos no Fiscobras. No que tange à intermodalidade, destaca a tramitação de uma minuta de decreto, de iniciativa conjunta dos Ministérios de Transportes e de Portos e Aeroportos, para instituir o Planejamento Integrado de Transportes e suas instâncias de governança.*

204. *Em relação à recomendação (b.1.1) que propõe o desenvolvimento de incentivos para uso do planejamento logístico, afirma que os Planos Setoriais não determinam nem definem a elaboração do PPA e que devido à não aprovação dos Planos Setoriais em 2022, houve impacto na incorporação do Plano Plurianual (PPA) em andamento. Ressalta também que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) atua como um elo entre o planejamento de médio prazo (PPA) e a execução orçamentária anual (LOA). Assim, pondera que: “Em caso de necessidade, ajustes nas ações orçamentárias devido à publicação dos Planos Setoriais podem ser feitos nas próximas Leis Orçamentárias Anuais (LOA), um instrumento flexível que permite a adaptação do orçamento às mudanças nas diretrizes do governo.” (peça 115, p. 4)*

### Análise

205. *Primeiramente, é louvável que o novo PAC tenha considerado em suas diretrizes as recomendações expressas nos relatórios do Fiscobras, a exemplo de incentivar a escolha de projetos maduros e a retomada de obras paralisadas.*

206. *A Casa Civil manifesta preocupação quanto aos prazos, entendendo que seria necessário para seu cumprimento que primeiramente fossem aprovados os planos setoriais em andamento. Contudo, as propostas em tela não tratam dos planos em elaboração e não são deles dependentes.*

207. *A determinação a.1 não depende de aprovação dos planos setoriais. A existência de uma justificativa clara e explícita para novos investimentos logísticos já encaminhados ao novo PAC não requer a aprovação de planos setoriais. Sua finalidade é assegurar transparência nas decisões já tomadas pelos Ministérios dos Transportes e de Portos e Aeroportos, além de garantir que os Ministérios avaliariam com os devidos cuidados decisões que envolvem recursos públicos de alta materialidade. O processo decisório de envio dos projetos ao novo PAC, pelo Ministério dos Transportes e de Portos e Aeroportos, não apresenta qualquer documento que justifique a escolha de cada projeto. Dessa forma, a ausência de justificativas para a seleção de projetos é uma lacuna que precisa ser preenchida.*

208. *A determinação a.3 também é independente da aprovação dos planos setoriais e da elaboração de novo decreto institucional. Essa deliberação foca nos projetos já submetidos pelos Ministérios dos Transportes e de Portos e Aeroportos ao novo PAC. Busca evitar redundâncias e lacunas nas propostas, algo crucial dado o histórico brasileiro de investimentos descoordenados em infraestrutura de transporte. Assim, é uma medida preventiva e pode evitar sérios problemas futuros. Caso não seja realizada, existe um alto risco que daqui a alguns anos apareçam novamente notícias de gargalos logísticos em investimentos descasados entre os modos de transportes.*

209. *Sobre à recomendação b.1.1 também não visa que os planos setoriais determinem e definam a elaboração do PPA. O planejamento deve ser apenas um subsídio à decisão dos eleitos democraticamente. Porém, o que se recomenda é que existam incentivos para que o planejamento seja considerado no processo decisório. Não é esperado que o governo desenvolva um planejamento de transportes sem impacto direto nas escolhas, como o que ocorre atualmente.*

210. *Diante do exposto, os argumentos expostos pela Casa Civil não alteram o teor das propostas, nem os prazos sugeridos, visto que não é necessário aguardar para conclusão dos planos setoriais.*

211. *Finalmente, é crucial entender que as deficiências identificadas têm implicações sérias. A falta de critérios claros para seleção de projetos pode resultar em desperdício de recursos públicos e em projetos mal alinhados com as necessidades da população. A ausência de coordenação entre os Ministérios pode criar gargalos logísticos, afetando a economia e a qualidade de vida. Assim, as decisões em questão têm consequências tangíveis e diretas para a sociedade. As determinações visam a correção de falhas em ações já realizadas antes que eventualmente causem prejuízos à população. Já as recomendações em tela possibilitarão, caso implementadas, uma melhoria no processo decisório com maior consideração sobre o planejamento.*

## **8.2. Ministério dos Transportes**

212. *O Ministério dos Transportes apresenta sua resposta na peça 124, com anexos (peças 125 a 133) com destaque para a Nota Informativa 8/2023/CGPLAN/GAB-SFPLAN/SE (peça 125).*

213. *A Secretaria Executiva do Ministério (peça 126) critica a minuta do Plano Setorial de Transportes Terrestres (PSTT) e o Plano Nacional de Logística (PNL) 2035. Já a Secretaria de Fomento e Planejamento (SFPLAN) apresenta mais detalhes em sua Nota Informativa 8/2023, de 29/10/2023 (peça 125).*

214. *Esta Secretaria destaca que está dando continuidade ao PIT e que a gestão anterior entregou o PSTT inacabado. Salienta que o referido plano deveria ter sido publicado até dezembro de 2022, o que não ocorreu. Assim, destaca que a gestão atual não recebeu produtos prontos para o uso, mas sim documentos em fase de ajuste. Afirma que, assim que finalizar a revisão, informará de maneira transparente todas as necessidades de revisão e as respectivas correções. Inclusive, aponta*



que a necessidade de revisão técnica já estava prevista na Nota Informativa 25/2022/CGPES/DFPLAN/SNTT, de 16 de dezembro de 2022.

215. *A despeito de a revisão do PSTT pelo Ministério ainda estar em curso, adianta algumas retificações que estão sendo realizadas, tais como o indicador de acessibilidade e a respeito da composição do Índice de Classificação (IC). Defende que a revisão cuidadosa da metodologia é o que permitirá ter a devida confiança de que a lista hierarquizada dos empreendimentos reflete o que é melhor para o país. Assim, alega que a discordância entre a lista encaminhada ao novo PAC e o PSTT em andamento seria decorrente do fato de que o plano ainda não estaria apto a ser seguido.*

216. *Argumenta que, em razão de o PSTT não estar finalizado à época do envio dos projetos ao novo PAC, não significa que foi feito sem planejamento. Ressalta que a contratação dos novos projetos será precedida de estudos de viabilidade. Nesse sentido, aduz que o risco de execução de projetos de baixa viabilidade estaria mitigado.*

217. *A Secretaria de Fomento e Planejamento entende que está aprimorando a governança dos investimentos no setor de transporte. E cita como exemplo a minuta do novo decreto para institucionalizar o planejamento integrado de transportes. Nesse sentido, faz uma síntese sobre os avanços dessa minuta, em sintonia com os achados deste relatório. Destaca que, a partir da interação com a equipe de auditoria do TCU, incluiu menção expressa à transparência e participação social, elencando instrumentos que vão além das tradicionais consultas e audiências públicas. Dessa forma, entende que a recomendação de estabelecimento de momentos de participação social (parágrafo 123 deste relatório) será atendida.*

218. *Sugere que a proposição de um decreto presidencial para a institucionalização do PIT seja ressaltada no relatório como uma boa prática. Saliencia que, com a evolução do PIT, principalmente a partir da institucionalização de sua governança, será avaliada a incorporação de outras metodologias, inclusive de análise de custo-benefício.*

219. *Em relação à proposta de determinação (parágrafo 122), informa que o Ministério já atendeu tal aspecto com a recente publicação em sua página de internet a motivação de alteração dos planos setoriais e o cronograma previsto para participação social.*

220. *O Ministério de Transportes também apresenta um anexo com o Despacho da Secretaria Nacional de Transporte Rodoviário (Despacho 85/2023/CPLAN-SNTR/CGOP-SNTR/SNTR), de 20 de outubro de 2023, que pontua as competências da unidade e ressalta que os planos setoriais não estavam concluídos e oficialmente instituídos no lançamento do novo PAC e que os novos investimentos rodoviários ainda passarão por estudos de viabilidade a cargo do DNIT.*

221. *O Ministério encaminhou também um anexo denominado “Relatório TCU\_PNL e PIT – Comentado” na forma de revisão de texto do Word, com comentários de dois autores dispersos ao longo do texto. Esse anexo não apresenta qualquer sugestão de alteração de proposta de deliberação, não sendo aderente ao art. 14 da Resolução 315/2020.*

### **Análise**

222. *Primeiramente, é importante elogiar a iniciativa do Ministério de Transportes de dar continuidade ao planejamento integrado e fortalecer a sua institucionalização com a proposição de uma minuta de Decreto Presidencial, em vez de apenas uma portaria. Ademais, é louvável a inclusão de mecanismos de participação social na nova governança no planejamento de transportes. Esta abordagem é uma boa prática e será reconhecida na proposta de comunicação deste Relatório.*

223. *No que diz respeito ao mérito das propostas, é justo destacar a atitude colaborativa do Ministério de Transportes. O Ministério não manifestou discordância em relação a nenhuma das*

propostas e não solicitou aumento de prazo para sua implementação. Pelo contrário, de maneira proativa, já demonstrou o cumprimento da proposta de determinação mencionada no parágrafo 123 deste relatório, por meio da publicação da motivação e do cronograma de participação social em sua página (<https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/planejamento-integrado-de-transportes>, acesso em 31/10/2023). Essa ação é considerada adequada e torna desnecessária a inclusão da proposta de determinação. No que tange à inclusão da Infra S.A. nas propostas de encaminhamento, a deliberação à Infra S/A não é feita de forma isolada e sim conjuntamente aos Ministérios.

224. A maior parte dos comentários do Ministério de Transportes não trata do mérito nem das propostas. Em essência, o Ministério tenta justificar a necessidade de correções e revisão na metodologia do PNL e dos planos setoriais em andamento. Esta equipe de fiscalização reconhece que o Plano Nacional de Logística apresenta pontos a serem aprimorados, como já destacado pelo próprio Tribunal no Acórdão 1.472/2022-TCU-Plenário. Além disso, é natural que um novo governo revise um plano não finalizado na gestão anterior. No entanto, esse processo de revisão, como já mencionado, está ocorrendo de forma lenta e sem a devida participação social. Até o fechamento deste relatório, após 10 meses de governo, a sociedade ainda não conhece os planos setoriais que deveriam ter sido publicados até dezembro de 2022.

225. Ademais, é necessário mencionar que a situação do Ministério dos Transportes contrasta com o Ministério de Portos e Aeroportos. Ambos os Ministérios contavam com planos em andamento elaborados em parceria com a Infra S.A., contudo os setores de portos e hidrovias demonstraram alta aderência de suas decisões com o planejamento em andamento, enquanto o Ministério de Transportes apresentou baixa correlação entre a lista encaminhada para o novo PAC e os projetos classificados no PSTT em andamento.

226. O Ministério solicitou algumas alterações pontuais no relatório. Dessa forma, a equipe considerou pertinente alterar os parágrafos 38, 46, 69 e 102 e o infográfico do primeiro achado.

### **8.3. Ministério de Portos e Aeroportos**

227. O Ministério apresentou sua resposta por meio das peças 135 a 137. No entanto, traz apenas comentários do setor de portos, mais especificamente do Departamento de Gestão e Modernização Portuária. O referido departamento informa que seguiu o rito de consultas públicas e debates com as autoridades portuárias. Ressalta que cerca de 80% das obras e empreendimentos propostos para o novo PAC já se encontravam nos planos setoriais como relevantes e de alto impacto. Explica as orientações da Presidência da República para criação da carteira do Novo PAC. Salienta que o plano setorial não deve ter caráter restritivo e vinculativo. Estima que os planos setoriais serão lançados para consulta pública até final de novembro. Defende que foi considerada a intermodalidade na definição dos projetos do novo PAC, podendo existir alguma melhoria a ser realizada. Destaca a proposta de decreto para aprimorar a institucionalização e governança do Planejamento Integrado de Transportes.

#### **Análise**

228. Os comentários não propõem de forma objetiva qualquer alteração do mérito propostas de encaminhamento de recomendações e determinações, nem de seus prazos, apenas abordam aspectos relacionados às ações que o setor de portos vem tomando e seu entendimento sobre os temas tratados, os quais já tinham sido manifestados e debatidos também durante as respostas dos órgãos de requisição. Dessa forma, não há razão para alteração das propostas.

#### **8.4. Ministério do Planejamento e Orçamento e Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços**

229. O Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) apresenta sua resposta por meio do Ofício 4926/2023/MPO, de 27/10/2023, contendo três anexos (peças 116 a 119). Já a do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) encontra-se no Ofício 6996/2023/MDIC (peça 123).

230. Os Ministérios resumem-se em indicar a Casa Civil ou instância interministerial de governança que trate de planejamento de investimentos no setor de transportes como competentes para executar as propostas de encaminhamento dirigidas a eles.

##### **Análise**

231. Portanto, como eles entendem que não têm competência para implementar as recomendações, será proposto que apenas a Casa Civil fique responsável pelas propostas constantes no parágrafo 86.

#### **8.5. Infra S.A**

232. Em sua resposta, mediante os documentos acostados às peças 120 a 122, teceu comentários sobre todo relatório de auditoria, demonstrando postura colaborativa e aberta. As contribuições da Infra S.A. serão úteis também nas próximas etapas do acompanhamento sistemático do planejamento logístico. Porém, não apresentou sugestão de alteração das propostas de encaminhamento.

233. Além disso, citou vários aspectos que está desenvolvendo para tornar o planejamento ainda mais robusto como a implementação de análise ACB, informando, ainda, a possibilidade de se criar um caderno adicional específico desta metodologia.

234. Importante ressaltar o papel relevante da Infra S.A. na construção de uma metodologia robusta que gera informações de alta qualidade para os gestores e tomadores de decisão no âmbito do Governo Federal, contribuindo para que o planejamento tenha uma visão de Estado.

##### **Análise**

235. Especificamente quanto à proposta de encaminhamento direcionada à empresa (parágrafo 89), é meritória a postura da Infra S.A. em estar avaliando a inclusão de análise ACB em complemento a metodologias já utilizadas no PIT.

#### **9. CONCLUSÃO**

236. A fiscalização constatou a manutenção de falhas significativas que levaram o Planejamento Logístico nacional a ser considerado um dos 29 temas críticos presentes na Lista de Alto Risco do TCU, publicada em 2022. Em resumo, a Infra S.A realizou avanços nas ferramentas do planejamento, porém, o Governo Federal não utilizou os planos setoriais efetivamente para tomada de decisão, no máximo os empregou de forma isolada para validar decisões já tomadas. Além disso, os Ministérios de Transporte e de Portos e Aeroportos escolheram seus projetos baseados em prioridades setoriais, sem mecanismos de articulação e coordenação para avaliarem a intermodalidade dos projetos interdependentes ou alternativos. De forma agravante, os planos e decisões foram pouco transparentes e os Ministérios não promoveram uma participação social efetiva no Planejamento Integrado de Transportes, pós PNL 2035.

237. **Porém, foi possível verificar também boas práticas.** O setor aeroviário demonstra que é possível fazer planejamento de excelência no país, sendo uma importante referência para os demais setores. Além disso, a proposta de minuta de institucionalização do Planejamento Integrado de Transportes por meio de um Decreto Presencial é um passo importante.

238. A maioria das falhas encontradas não deve ser atribuída diretamente aos gestores e técnicos dos Ministérios de Transportes e de Portos e Aeroportos, **que enfrentaram obstáculos consideráveis, como mudança de governo, divisão do Ministério da Infraestrutura, além de prazos exíguos para elaboração da carteira de projetos.** Contudo, passam a contar agora com o atual relatório de auditoria que poderá ser auxiliar no aperfeiçoamento da política pública e direcionar avanços de governança no setor. Dessa forma, a permanência das falhas em fiscalizações futuras não será considerada razoável.

239. **Caso os Ministérios adotem de forma proativa as recomendações,** poderão gerar benefícios significativos à sociedade. Melhorias de políticas, instituições e regulamentação do setor de transporte podem gerar enormes ganhos de eficiência de até 1,4% do PIB, segundo o Banco Mundial (2018).

240. Para contribuir com os gestores, além das propostas, este relatório apresenta um capítulo de “Lições Aprendidas sobre o Planejamento e Seleção de Projetos de Transportes”.

241. A seguir serão apresentadas brevemente as conclusões de cada questão de auditoria constante do planejamento.

**QUESTÃO 1. O planejamento logístico e o processo de tomada de decisão obedecem a critérios de governança no que tange à transparência, participação social efetiva e institucionalização?**

242. A fiscalização constatou que o planejamento de transportes pós PNL e as decisões decorrentes desse planejamento apresentam falhas de transparência e não contam com participação social efetiva. As oportunidades de melhoria concentram-se na divulgação de informações sobre a motivação para alteração dos planos setoriais, o estágio de andamento dos planos setoriais e o cronograma de etapas de participação social efetiva e no estabelecimento de momentos de transparência e participação social efetiva prévias às principais decisões no normativo que vier a institucionalizar o ciclo de planejamento integrado de transportes.

243. Em relação à institucionalização, a fiscalização constatou que a extinção do Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura (CIP-Infra) e do Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (PILPI) sem substitutos apropriados prejudica a governança de toda infraestrutura, em particular do setor de transportes, e pode resultar em descoordenação, ineficiência na alocação de recursos e riscos para o desenvolvimento do setor.

**QUESTÃO 2. A seleção de projetos para inclusão no PPA, novo PAC e PPI e a modalidade de contratação (obra pública ou parceria privada) seguem o previsto no planejamento integrado de transportes ou, caso contrário, são motivadas formal e tecnicamente, de modo a evitar projetos inviáveis ou obras paralisadas?**

244. A fiscalização apurou a desconexão entre o planejamento e a seleção de projetos, com risco de desperdício de recursos públicos, representando uma inversão da lógica do planejamento. Além disso, os Ministérios não dispõem de filtros para evitar que projetos de baixa viabilidade ou inviáveis sejam incluídos nos programas orçamentários e de governo. Para tanto, foi proposta recomendação no sentido de: avaliação de mecanismos e procedimentos legais para incentivar o uso do planejamento logístico na alocação orçamentária e em programas de investimentos; submissão de



*projeto de lei que estabeleça a exigência de critérios mínimos, a exemplo de análises preliminares de custo-benefício social e ambiental, para a inclusão dos projetos logísticos materialmente relevantes nos orçamentos públicos; acrescentar aos planos setoriais, em conjunto com a metodologia adotada atualmente de avaliação multicritério, análise preliminar de custo-benefício socioeconômico para indicar a vantajosidade dos empreendimentos classificados. Ademais, foi proposta determinação da apresentação de motivação explícita, clara e congruente que justifica a inclusão de cada novo investimento logístico no novo PAC, indicando os custos, prazos, impactos, benefícios e riscos considerados na tomada de decisão.*

**QUESTÃO 3. O MPOR, MT e Infra S.A. estão atuando de maneira coordenada e formalizada na priorização de ações de infraestrutura para fins de integração intermodal?**

245. *Os Ministérios não comprovaram estar atuando de maneira coordenada e formalizada na priorização de ações de infraestrutura, sendo as carteiras dos planos setoriais em andamento e do novo PAC decididas de forma independente, sem considerar a intermodalidade. As oportunidades de melhoria giram em torno de estabelecimento de instância de governança que garanta articulação e definição de corredores logísticos estratégicos/prioritários, subsidiando a elaboração dos planos setoriais em andamento e futuros, e o processo de escolha de investimentos. Ademais, foi proposta determinação de reavaliação dos projetos enviados ao novo PAC sob a ótica intermodal a fim de evitar lacunas ou gargalos nos corredores logísticos.*

**QUESTÕES 1 E 2 – ACHADO POSITIVO**

246. *A atuação da Secretaria de Aviação Civil (SAC) na elaboração de seu plano setorial, o Plano Aeroviário Nacional (PAN) foi uma boa prática encontrada na auditoria, merecendo reconhecimento público. Seguindo recomendação da OCDE e do TCU, a SAC desenvolveu uma metodologia diferente dos demais setores, em que a avaliação dos projetos e sua priorização baseiam-se nos resultados de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício (ACB). Além disso, abriu consulta pública para avaliação do seu plano setorial antes do término das discussões do Plano Plurianual (PPA).*

**10. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO**

247. *Considerando o exposto, submete-se este relatório à consideração superior com as propostas que seguem:*

*a) Determinar, com fundamento no art. 4º, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, e no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, c/c com o art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU:*

*a.1) aos Ministérios de Transportes e de Portos e Aeroportos, em articulação com a Casa Civil, em cumprimento ao estabelecido no art. 174 da Constituição Federal, no art. 1º, § 1º, da LRF; no art. 4, inciso VII, no art. 6º, Parágrafo único, Inciso III, do Decreto 9.203/2017; no princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal e nos princípios da finalidade, motivação e interesse público do art. 2º da Lei 9.784/1999, que apresentem, no prazo de 30 dias, a motivação explícita, clara e congruente que justifica a inclusão de cada novo investimento logístico no novo PAC, indicando os custos, prazos, impactos, benefícios e riscos considerados na tomada de decisão;*

*a.2) aos Ministérios de Transportes e de Portos e Aeroportos, em articulação com a Casa Civil, em cumprimento com o estabelecido no art. 1º, § 1º, da LRF, que prescreve que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem*

*riscos e corrigem desvios, e o previsto nos arts. 41, inciso V, e 47, inciso III da Lei 14.600/2023, que reavaliem os projetos enviados ao novo PAC sob a ótica intermodal, no prazo de 60 dias, a fim de evitar lacunas ou gargalos nos corredores logísticos;*

*b) Recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno e art. 11º da Resolução-TCU 315/2020:*

*b.1) À Casa Civil, conforme suas competências previstas na Lei 14.600/2023, art. 3º, incisos I, II, III, IV, VI, e X, considerando o alto impacto da ineficiência logística no PIB, o problema crônico de abandono de planos logísticos e a baixa vinculação do planejamento com os investimentos, e com vistas a aumentar a eficiência e produtividade nacionais, com a redução dos custos logísticos, que:*

*b.1.1) avalie e estabeleça mecanismos e procedimentos legais para incentivar o uso do planejamento logístico na alocação orçamentária e em programas de investimentos (PPA, LDO, LOA e PAC);*

*b.1.2) submeta projeto de Lei que estabeleça a exigência de critérios mínimos, a exemplo de análises preliminares de custo-benefício social e ambiental, para a inclusão dos projetos logísticos materialmente relevantes nos orçamentos públicos, a fim de evitar obras inviáveis ou de baixa viabilidade socioeconômica, em consonância com as orientações do Guia Geral de Análise Socioeconômicas de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura do Governo Federal;*

*b.2) aos Ministérios dos Transportes e de Portos e Aeroportos e à Infra S.A. que:*

*b.2.1) acrescentem aos planos setoriais, em conjunto com a metodologia adotada atualmente de avaliação multicritério, análise de custo-benefício socioeconômico para indicar a vantajosidade dos empreendimentos classificados, permitindo a filtragem dos projetos que apresentam custos superiores aos seus benefícios, a exemplo do realizado no Plano Aeroviário Nacional (PAN) e nos países da OCDE;*

*b.3) aos Ministérios de Transportes e de Portos e Aeroportos que:*

*b.3.1) no normativo que vier a institucionalizar o ciclo de planejamento integrado de transportes, estabeleçam momentos de transparência e participação social efetiva prévias às principais decisões;*

*b.3.2) a fim de promover a integração intermodal na definição dos projetos prioritários de cada Ministério, estabeleçam instância de governança que garanta a articulação prevista nos artigos 41, inciso V, e 47, inciso III, da Lei 14.600/2023;*

*b.3.3) definam os corredores logísticos estratégicos/prioritários, para que sirvam de subsídio à elaboração do próximo ciclo de Planejamento Integrado de Transportes e ao processo de escolha de investimentos;*

*b.4) ao Ministério de Portos e Aeroportos, que reconheça publicamente o desempenho dos responsáveis pela elaboração do PAN, de modo a permitir que as boas práticas alcançadas – utilizar análise de custo-benefício com critérios claros e transparentes e participação social tempestiva – sirvam de exemplo para os demais servidores e setores;*

*c) Dar ciência, com fundamento no art. 9º, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, aos Ministérios dos Transportes e de Portos e Aeroportos, de que postergar de forma indefinida e injustificada a publicação dos planos setoriais e não divulgar informações sobre os critérios de decisão, com motivação explícita, clara e congruente, para formação das carteiras de projetos, reduz a transparência e a efetividade da participação social, contrariando o art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e arts. 3º, incisos I a V, 5º, 6º, inciso I, e 7º, incisos V e VII, alínea 'a', da Lei de*

*Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e afronta os princípios da finalidade, motivação, interesse público e eficiência do art. 2º da Lei 9.784/1999;*

*d) Comunicar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério dos Portos e Aeroportos, ao Ministério dos Transportes, à Infra S.A e à Casa Civil acerca das boas práticas encontradas: (i) na elaboração do Plano Aeroviário Nacional (PAN), ao utilizar análise socioambiental de custo-benefício com critérios claros e transparentes e permitir a participação social tempestiva na tomada de decisão; (ii) no avanço da institucionalização do Planejamento Integrado de Transportes por meio da elaboração de uma minuta de Decreto Presidencial;*

*e) Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentarem para:*

*e.1) o Ministério dos Transportes, ao Ministério de Portos e Aeroportos, a Infra S.A, a Secretaria da Presidência da República, a Casa Civil, o Ministério do Planejamento e Orçamento, a Controladoria-Geral da União para que adotem as medidas que julgarem necessárias;*

*e.2) as organizações Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), Transparência Internacional - Brasil, Instituto Socioambiental (ISA), Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA) e GT Infraestrutura e Justiça Socioambiental, responsáveis pela elaboração do documento “Critérios para análise e classificação de empreendimentos de infraestrutura propostos para inclusão no PPA e no PPI”, a fim de engaja-las no monitoramento do Acórdão que vier a ser proferido, em consonância com a Diretriz 9 da Portaria Segecex 24/2023;*

*e.3) a Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, a Comissão de Viação e Transportes da Câmara de Deputados e a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional para que avaliem a conveniência e oportunidade de estudarem alterações legislativas para aprimorar os critérios mínimos para inclusão de projetos de infraestrutura de transporte no orçamento;*

*f) Orientar as equipes da SecexInfra que, durante as fiscalizações sobre novos investimentos em obras de Ferrovias, Rodovias, Portos e Hidrovias, avaliem a inclusão no escopo questão de auditoria específica para avaliar a motivação dos empreendimentos e se existe comprovação de que os benefícios sociais excedem os custos envolvidos;*

*g) Autorizar a instauração de processo apartado para avaliar a extinção do Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura (CIP-Infra) e do Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (PILPI), e possíveis impactos no planejamento de transporte;*

*h) Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020 e da Portaria Segecex 9/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação de que as recomendações do acórdão que vier a ser proferido devem ser monitoradas.”*

2. É o Relatório.

## VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado o Relatório de Acompanhamento que avaliou o desenvolvimento das etapas seguintes do Planejamento Integrado de Transportes, em cumprimento ao item 9.5 do Acórdão 1.472/2022-TCU-Plenário. O Planejamento Integrado de Transportes foi instituído em 2020 pelo Governo Federal, inicialmente desenvolvido pelo Ministério da Infraestrutura (MInfra) e Empresa de Planejamento Logístico (EPL), atualmente sucedidos pelo Ministérios dos Transportes, Ministério de Portos e Aeroportos e Infra S.A.

2. De pronto, destaco a importância de que o planejamento de longo de prazo do Estado brasileiro, principalmente no setor de transporte, tenha solidez e perenidade. Uma logística adequada depende de previsibilidade e estabilidade nas ações governamentais, o que contribui para a atração de investimentos tão necessários para o aumento da eficiência e da segurança na movimentação de cargas e de passageiros pelo território nacional.

3. Nesse sentido, exsurge a relevância do presente trabalho levado a cabo pela área técnica do TCU que, com extremado apuro metodológico, vem acompanhando a elaboração, o desenvolvimento e a implantação do Planejamento Integrado de Transportes no âmbito do Poder Executivo federal.

4. No processo TC 013.771/2021-3, o qual tive a ventura de relatar, foi avaliado o Plano Nacional de Logística 2035 (PNL 2035), primeira etapa do escopo do Planejamento Integrado de Transporte, com horizonte de quinze anos, e que contempla o planejamento estratégico integrado de todos os modos de transportes. O processo foi apreciado pelo Acórdão 1.472/2022-Plenário, com a expedição de determinações e recomendações aos órgãos responsáveis.

5. As questões de auditoria selecionadas para esta etapa do acompanhamento abarcaram: (i) os critérios de governança no processo de tomada de decisões para priorização de investimentos; (ii) a motivação para seleção e inclusão de projetos nos planos orçamentários, novo PAC e no Programa de Parcerias e Investimentos; e (iii) o nível de coordenação entre o Ministério dos Transportes, o Ministério de Portos e Aeroportos e a Infra S.A., empresa estatal sucessora da Valec.

6. Após a aplicação dos procedimentos pela equipe de auditoria, que envolveram extenso trabalho de requisição de informações, realização de painel temático, análise documental e encaminhamento das conclusões preliminares para comentários dos jurisdicionados, foi produzido relatório contendo quatro achados, retratando pontos de atenção, além de uma boa prática identificada. São eles:

**a. Desconexão entre o planejamento e as decisões.** A Infra S.A. investiu tempo e dinheiro para desenvolver ferramentas técnicas de Estado que permitiriam avaliar a rede de transportes de forma integrada, porém o Governo Federal não comprovou utilizá-las para influenciar efetivamente as decisões de investimento do novo PAC. Não existem evidências de que o planejamento foi utilizado para otimização dos recursos, o que reduz a oportunidade de que investimentos de baixo retorno social sejam identificados previamente e aumenta a probabilidade de desperdícios e ineficiência logística.

**b. Baixa transparência e participação social inefetiva.** Os Ministérios não submeteram os planos setoriais à consulta pública, à exceção do setor de aviação, e não publicaram informações claras sobre o andamento dos planos e critérios/pesos de priorização de projetos, impossibilitando a participação social prévia à tomada de decisão de elaboração da carteira de projetos. A situação encontrada reduz a legitimidade do processo, não atende à Constituição Federal e aos princípios de governança pública e vai na contramão das diretrizes da OCDE, organização da qual o país deseja se tornar membro.

**c. Carteiras de projetos são decididas de forma segregada, sem considerar a intermodalidade.** Cada Ministério decidiu seus projetos, considerando suas prioridades de forma



independente. Essa abordagem fragmentada aumenta os riscos de que projetos interdependentes, como portos e ferrovias, não sejam desenvolvidos de forma conjunta e, também, de que projetos concorrentes entre os Ministérios disputem as mesmas cargas. As decisões isoladas de investimento aumentam os riscos de gargalos ou duplicidade de esforços, acarretando a manutenção dos altos custos de frete.

**d. A governança do Plano Aeroviário Nacional é uma boa prática que merece ser difundida.** O PAN foi o único plano setorial submetido à consulta pública antes das decisões do PPA e do novo PAC. Ademais, esse plano atendeu às recomendações do Governo Federal e do TCU sobre o uso de análise socioeconômica de custo-benefício. Essa metodologia está alinhada às melhores práticas internacionais, permitindo escolher projetos que maximizam o retorno à sociedade. Mesmo diante das dificuldades inerentes ao serviço público e da complexidade do tema, os servidores e gestores do PAN conseguiram atender padrões elevados de qualidade e transparência, o que é digno de reconhecimento.

**e. Desestruturação da governança federal de investimentos em infraestrutura.** Recentemente, o Governo Federal revogou, sem motivação clara, o Decreto 10.526/2020 que instituiu o Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura (CIP-Infra) e o Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (PILPI) com potencial impacto na governança do planejamento de transportes.

7. De maneira abrangente, adiro às constatações do relatório produzido no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura, sem prejuízo de algumas breves considerações adicionais.

8. Quanto ao primeiro achado, acerca da desconexão entre o planejamento e as efetivas decisões estatais, coaduno com o entendimento da unidade técnica sobre a necessidade de aprimoramentos no arcabouço legislativo sobre a seleção de investimentos estruturantes. Há que se sopesar, entretanto, o espaço de discricionariedade a ser conferido ao gestor para priorizar as demandas que serão atendidas, em ambiente orçamentário via de regra restrito.

9. Configurando-se a Casa Civil da Presidência da República como o órgão na estrutura do Executivo apto a avaliar e propor mudanças na Lei, entendo necessário direcionar a esse órgão as recomendações pertinentes, bem como encaminhar as conclusões do presente acompanhamento à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, à Comissão de Viação e Transportes da Câmara de Deputados e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

10. No que tange aos procedimentos para acompanhamento e realização de eventuais alterações dos planos setoriais em vigor, entendo adequado o encaminhamento proposto no sentido de que os órgãos envolvidos confirmem maior transparência à matéria, favorecendo o controle social. Nesse sentido, acompanho as propostas oferecidas pela unidade técnica, bem como ratifico o bom exemplo verificado na governança do Plano Aeroviário Nacional, em que se fez uso da análise socioeconômica de custo-benefício das intervenções.

11. Em relação à necessidade de coordenação entre as Pastas ligadas à infraestrutura de transportes, entendo que a falta de uma instância de governança prejudica a promoção da intermodalidade. Contudo, julgo que a forma como essa lacuna será preenchida compete ao Governo Federal. Em razão disso, proponho ajustes nos encaminhamentos alvitados pela área técnica do Tribunal.

12. Quanto à extinção do Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura (CIP-Infra) e ao Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (PILPI), por serem instância e ferramenta de governança dos investimentos em transporte, entendo que devem ser previstos os substitutos adequados à continuidade das atividades na estrutura do novo Plano de Aceleração do Crescimento

(PAC). Nessa linha, adiro à proposta da SecexInfra para instauração de processo apartado para as averiguações correspondentes.

13. Por derradeiro, acolho com ajustes a proposta de encaminhamento ofertada pela unidade técnica, e aproveito o ensejo para parabenizar a equipe composta por auditores das Unidades Especializadas em Infraestrutura que participaram do percuciente trabalho de acompanhamento ora trazido à apreciação pelo Tribunal de Contas de União.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de dezembro de 2023.

ANTONIO ANASTASIA  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2519/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.104/2023-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Ministério de Portos e Aeroportos; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério dos Transportes; 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 que cuidam de Relatório de Acompanhamento com o objetivo de avaliar o desenvolvimento das etapas seguintes do Planejamento Integrado de Transportes do Governo Federal, em cumprimento ao item 9.5 do Acórdão 1.472/2022-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. Determinar, com fundamento no art. 4º, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, e no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, c/c com o art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU:

9.1.1. aos Ministérios de Transportes e de Portos e Aeroportos, em articulação com a Casa Civil da Presidência da República, em cumprimento ao estabelecido no art. 174 da Constituição Federal, no art. 1º, § 1º, da LRF; no art. 4, inciso VII, no art. 6º, Parágrafo único, Inciso III, do Decreto 9.203/2017, que, no prazo de 180 dias, apresentem a justificativa motivada para inclusão de cada investimento logístico no novo PAC, indicando os custos, prazos, impactos, benefícios e riscos considerados na tomada de decisão;

9.1.2. aos Ministérios de Transportes e de Portos e Aeroportos, em articulação com a Casa Civil da Presidência da República, em cumprimento com o estabelecido no art. 1º, § 1º, da LRF, nos arts. 41, inciso V, e 47, inciso III da Lei 14.600/2023, que, no prazo de 180 dias, avaliem os projetos enviados ao novo PAC sob a ótica intermodal, a fim de evitar lacunas ou gargalos nos corredores logísticos;

9.2. Recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno e art. 11º da Resolução-TCU 315/2020:

9.2.1. à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento e Orçamento, conforme suas competências previstas na Lei 14.600/2023, art. 3º, incisos I, II, III, IV, VI, e X, que:

9.2.1.1. avaliem o estabelecimento de mecanismos e procedimentos normativos para incentivar o uso do planejamento logístico na alocação orçamentária e em programas de investimentos (PPA, LDO, LOA e PAC);

9.2.1.2. avaliem a conveniência e oportunidade de submissão de projeto de Lei que estabeleça a exigência de critérios mínimos, a exemplo de análises preliminares de custo-benefício social e ambiental, para a inclusão dos projetos logísticos materialmente relevantes nos orçamentos públicos, a fim de evitar obras inviáveis ou de baixa viabilidade socioeconômica, em consonância com as orientações do Guia Geral de Análise Socioeconômicas de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura do Governo Federal;

9.2.2. aos Ministérios dos Transportes e de Portos e Aeroportos e à Infra S.A. que:

9.2.2.1. acrescentem aos planos setoriais, em conjunto com a metodologia adotada atualmente de avaliação multicritério, análise de custo-benefício socioeconômico para indicar a

vantajosidade dos empreendimentos classificados, permitindo a filtragem dos projetos que apresentam custos superiores aos seus benefícios, a exemplo do realizado no Plano Aeroviário Nacional (PAN) e nos países da OCDE;

9.2.3. aos Ministérios de Transportes e de Portos e Aeroportos que:

9.2.3.1. no normativo que vier a institucionalizar o ciclo de planejamento integrado de transportes, estabeleçam momentos de transparência e participação social efetiva prévias às principais decisões;

9.2.3.2. a fim de promover a integração intermodal na definição dos projetos prioritários de cada Ministério, estabeleçam instância de governança que garanta a articulação prevista nos artigos 41, inciso V, e 47, inciso III, da Lei 14.600/2023;

9.2.3.3. definam os corredores logísticos estratégicos/prioritários, para que sirvam de subsídio à elaboração do próximo ciclo de Planejamento Integrado de Transportes e ao processo de escolha de investimentos;

9.2.4. ao Ministério de Portos e Aeroportos, que reconheça publicamente o desempenho dos responsáveis pela elaboração do PAN, de modo a permitir que as boas práticas alcançadas – utilizar análise de custo-benefício com critérios claros e transparentes e participação social tempestiva – sirvam de exemplo para os demais servidores e setores;

9.3. Dar ciência, com fundamento no art. 9º, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, aos Ministérios dos Transportes e de Portos e Aeroportos, de que postergar de forma indefinida e injustificada a publicação dos planos setoriais e não divulgar informações sobre os critérios de decisão, com motivação explícita, clara e congruente, para formação das carteiras de projetos, reduz a transparência e a efetividade da participação social, contrariando o art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e arts. 3º, incisos I a V, 5º, 6º, inciso I, e 7º, incisos V e VII, alínea 'a', da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e afronta os princípios da finalidade, motivação, interesse público e eficiência do art. 2º da Lei 9.784/1999;

9.4. Comunicar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério dos Portos e Aeroportos, ao Ministério dos Transportes, à Infra S.A e à Casa Civil acerca das boas práticas encontradas: (i) na elaboração do Plano Aeroviário Nacional (PAN), ao utilizar análise socioambiental de custo-benefício com critérios claros e transparentes e permitir a participação social tempestiva na tomada de decisão; (ii) no avanço da institucionalização do Planejamento Integrado de Transportes por meio da elaboração de uma minuta de Decreto Presidencial;

9.5. Autorizar a instauração de processo apartado para avaliar a extinção do Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura (CIP-Infra) e do Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (PILPI), e possíveis impactos no planejamento de transporte;

9.6. Orientar as equipes da SecexInfra que, durante as fiscalizações sobre novos investimentos em obras de Ferrovias, Rodovias, Portos e Hidrovias, avaliem a inclusão no escopo questão de auditoria específica para avaliar a motivação dos empreendimentos e se existe comprovação de que os benefícios sociais excedem os custos envolvidos;

9.7. Encaminhar cópia da presente decisão para a Casa Civil da Presidência da República, os Ministérios dos Transportes, de Portos e Aeroportos e do Planejamento e Orçamento, a Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, a Comissão de Viação e Transportes da Câmara de Deputados e a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, a Controladoria-Geral da União, a Infra S.A., as organizações Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), Transparência Internacional - Brasil, Instituto Socioambiental (ISA), Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA) e GT Infraestrutura e Justiça Socioambiental;

9.8. Restituir os autos à unidade técnica para a continuidade do presente acompanhamento.

10. Ata nº 50/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/12/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2519-50/23-P.



13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (na Presidência), Benjamin Zymler, 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**

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

**ANTONIO ANASTASIA**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**

Procuradora-Geral