

FISCOBRAS 2026



Relatório de Fiscalização

TC 018.819/2025-7

Obras de Reconstrução na Praia de Ponta Negra, em Natal/RN

Relator: Min. Antonio Anastasia

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 018.819/2025-7

Fiscalização n. 224/2025

Relator: Antonio Anastasia

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Despacho de 25/09/2025 do Min. Antonio Anastasia (TC 018.282/2025-3)

Objeto da fiscalização: Obras de Reconstrução na Praia de Ponta Negra, em Natal/RN

Funcionais programáticas:

06.182.2218.22BO.0001/2023 - AÇÕES DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL - NACIONAL

06.182.2318.22BO.0001/2026 - Ações de Proteção e Defesa Civil - Nacional

06.182.2040.22BO.0105/2013 - Ações de Defesa Civil Nacional

06.182.2040.22BO.0001/2019 - Ações De Proteção e Defesa Civil - Nacional

Tipo da Obra: Infraestrutura Urbana

Ato de designação: Portaria de alteração - Audurbana 683/2025, de 08/10/2025 (peça 7)

Portaria de alteração - Audurbana 38/2026, de 28/01/2026 (peça 21)

Período abrangido pela fiscalização: De 04/04/2013 a 20/03/2026

Composição da equipe: Marcelo Ventola da Silva - matr. 2827-4 (Coordenador)

Anderson Lisboa Neves - matr. 3192-5

Marcos Donizete Machado - matr. 9435-8

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgãos/entidades fiscalizados: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, Prefeitura Municipal do Natal - RN e Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

Vinculação TCU (unidade técnica): Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica

Responsáveis pelo órgão/entidade:

nome: WOLNEI APARECIDO WOLFF BARREIROS

cargo: Secretário Nacional de Proteção e Defesa Civil

período: A partir de 01/01/2023

nome: SHIRLEY DE MENEZES BEZERRA CAVALCANTI LAGO

cargo: Secretária de Infraestrutura de Natal RN

período: A partir de 01/01/2025

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

TC 018.819/2025-7**Relator:** Ministro Antônio Anastasia**Unidade Responsável:** AudUrbana**O QUE O TCU FISCALIZOU?**

A presente auditoria de conformidade, realizada no âmbito do Fiscobras 2026 junto à Prefeitura do Natal/RN e à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), tem como foco o Termo de Compromisso 17/2013, firmado para a execução de ações de reconstrução, seguidas de obra de engorda da faixa de areia da praia de Ponta Negra, na capital potiguar.

A transferência obrigatória ou legal auditada integra a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída pela Lei 12.608/2012, e o recurso orçamentário vincula-se ao Programa 2318 - Gestão de Riscos e de Desastres e à Ação Orçamentária 22BO - Ações de Proteção e Defesa Civil.

Na qualidade de concedente, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Nacional (MIDR), é o órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpec).

Os trabalhos objetivaram avaliar os atos administrativos alusivos ao repasse, verificar a boa e regular aplicação dos recursos, a observação dos requisitos ambientais, e a efetiva entrega à sociedade das funcionalidades planejadas. As razões que motivaram a auditoria foram a materialidade e a relevância das intervenções realizadas, em especial as obras de engorda.

A fiscalização pautou-se em cinco questões de auditoria relacionadas à verificação: da adequação do instrumento de transferência obrigatória utilizado para a execução das metas do plano de trabalho, sendo a engorda uma obra de caráter estruturante, de complexidade técnica e de elevada materialidade; da consistência dos estudos preliminares e ambientais e da regularidade do licenciamento; da conformidade da licitação; da regularidade da contratação, execução e fiscalização das obras; bem como da observação à transparência ativa a cargo do ente beneficiário.

VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 100.693.343,94, que corresponde ao valor atual constante do Plano de Trabalho (Versão 16) do Termo de Compromisso 17/2013 da Sedec.

O QUE O TCU ENCONTROU?

Foram constatados os seguintes achados de auditoria:

- i) Inadequação do instrumento simplificado de repasse de recursos da Defesa Civil para a obra de engorda de faixa de areia, por se tratar de solução de caráter estruturante, não emergencial, complexa e de grande materialidade;
- ii) Insuficiência e fragilidade dos estudos preliminares de viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento (EVTEA), dos estudos referentes a impactos ambientais (EIA/RIMA) e do projeto básico;
- iii) Prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra de aterro em Ponta Negra e à atuação do órgão ambiental (Idema/RN) de

exercer o controle e o acompanhamento das condicionantes do empreendimento;

iv) Perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, bem como indícios de inadequação do material sedimentar extraído de jazida não licenciada;

v) Pactuação de aditivo contratual para acréscimo dos quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não licenciada pelo órgão ambiental, sem anuência do concedente, em afronta à legislação da transferência de recursos e às licenças emitidas, correspondendo a despesas não passíveis de serem financiadas com recursos federais;

vi) Restrição à competitividade da Concorrência Internacional 34/2023 (Seinfra/PM Natal), por exigência de disponibilidade de equipamento de dragagem - Draga Hooper - com capacidade de armazenamento bastante superior ao admitido quando da execução do objeto; e

vii) Transparência ativa deficiente ou inexistente pelo ente beneficiário (município), especialmente quanto à ausência de divulgação dos relatórios de monitoramento do objeto (inclusive pós-obra) previstos nos Planos/Programas Ambientais do empreendimento.

QUAL A PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO?

Nos termos do art. 250, inciso V do RI/TCU, estão sendo propostas as **oitivas** da Sedec/MIDR, da Prefeitura do Natal, mediante a Seinfra, e das pessoas jurídicas contratadas responsáveis pelos estudos preliminares (EVTEA e EIA/RIMA); pelos projetos básico e executivo; pela execução física; e pela fiscalização/supervisão da obra de engorda; para que, no prazo de quinze dias, se manifestem, no que couber, em relação aos achados supramencionados.

QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

Vislumbra-se, com as medidas que o tribunal vier a adotar, benefícios como o fortalecimento dos mecanismos de governança das transferências da Defesa Civil para objetos estruturantes, com elevada complexidade técnica e materialidade. Nesta seara, buscase a melhoria da atuação dos órgãos auditados quanto: i) à maturidade dos estudos preliminares de viabilidade e de impactos das intervenções previstas; ii) ao regular licenciamento ambiental; iii) à adequabilidade dos projetos contratados; e iv) à regularidade dos processos licitatórios; de forma a evitar irregularidades e perdas precoces do objeto e de sua funcionalidade, ainda que parciais, como observado no caso da engorda da praia de Ponta Negra, em Natal/RN. Por derradeiro, intenta-se ganhos de efetividade no que respeita à transparência ativa a cargo dos entes beneficiários das transferências legais.

Além das melhorias na forma de atuar dos atores públicos envolvidos, a presente fiscalização busca apurar eventuais responsabilidades e, se for o caso, os prejuízos e o dano ao erário, diante dos indícios de perda de serviços executados em curto período após a conclusão da realimentação praial, em especial no segmento que contempla o Morro do Careca.

Sumário

I. Apresentação	3
I.1. Importância socioeconômica.....	3
II. Introdução	4
II.1. Deliberação que originou o trabalho.....	4
II.2. Visão geral do objeto	4
II.3. Objetivo e questões de auditoria.....	8
II.4. Metodologia utilizada	8
II.5. Limitações inerentes à auditoria	10
II.6. Volume de recursos fiscalizados	10
II.7. Benefícios estimados da fiscalização.....	10
III. Achados de auditoria	10
III.1 (IGC) Inadequação do instrumento simplificado de repasse de recursos da Defesa Civil para a obra de engorda de faixa de areia, por se tratar de solução de caráter estruturante, não emergencial, complexa e de grande materialidade	10
III.2 (IGC) Insuficiência e fragilidade dos estudos preliminares de viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento (EVTEA), dos estudos referentes a impactos ambientais (EIA/RIMA) e do projeto básico.....	14
III.3 (IGC) Prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra de aterro em Ponta Negra e à atuação do órgão ambiental (Idema/RN) de exercer o controle e o acompanhamento das condicionantes do empreendimento.....	20
III.4 (IGC) Perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, bem como indícios de inadequação do material sedimentar extraído de jazida não licenciada.....	32
III.5 (IGC) Pactuação de aditivo contratual para acréscimo dos quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não licenciada pelo órgão ambiental, sem anuência do concedente, em afronta à legislação da transferência de recursos e às licenças emitidas, correspondendo a despesas não passíveis de serem financiadas com recursos federais	46
III.6 (IGC) Restrição à competitividade da Concorrência Internacional 34/2023 (Seinfra/PM Natal), por exigência de disponibilidade de equipamento de dragagem - Draga Hooper - com capacidade de armazenamento bastante superior ao admitido quando da execução do objeto	50
III.7 (IGC) Transparência ativa deficiente ou inexistente pelo ente beneficiário (município), especialmente quanto à ausência de divulgação dos relatórios de monitoramento do objeto (inclusive pós-obra) previstos nos Planos/Programas Ambientais	56
IV. Análise dos comentários dos gestores.....	59
V. Conclusão	60
VI. Proposta de encaminhamento.....	64
APÊNDICE A - Matriz de Achados.....	72
APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização	83
APÊNDICE C - Fotos	84
APÊNDICE D - Dados da obra	92



APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações	94
APÊNDICE F - Vistorias no Sistema de Drenagem da Praia de Ponta Negra.....	95



I. Apresentação

1. Cuidam os autos de relatório da auditoria de conformidade realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana/TCU) no âmbito do ciclo de fiscalizações de obras (Fiscobras/2026) junto à Prefeitura Municipal do Natal/RN e à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), vinculada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), no período compreendido entre 1/10/2025 e 20/3/2026. Já o exame realizado na auditoria abarca os atos praticados pelos gestores no período compreendido entre abril de 2013 e março de 2026.
2. O objeto da auditoria compreende o **Termo de Compromisso 17/2013** (Siafi 674243), destinado a soluções emergenciais de Defesa Civil na capital potiguar, como obras de prolongamento de estrutura de contenção marítima em pedra (enrocamento) e construção de muro de blocos em concreto, bem como solução estruturante, a exemplo da realimentação artificial da praia de Ponta Negra (reposição de areia, conhecida como engorda).
3. Na esfera orçamentária, menciona-se a utilização do Programa 2318 - Gestão de Riscos e de Desastres e a Ação Orçamentária 22BO - Ações de Proteção e Defesa Civil, consignadas no Programa de Trabalho 06.182.2318.22BO.0001. A política pública correlata é a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída mediante a Lei 12.608, de 10/4/2012.
4. A Sedec/MIDR representa o órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) e é a secretaria finalística responsável pelo repasse federal.

I.1. Importância socioeconômica

5. O município de Natal, capital do Rio Grande do Norte, também conhecida como Cidade do Sol, possui o turismo como a principal atividade econômica da cidade, destacando-se por suas belezas naturais e por seu patrimônio histórico e cultural.
6. A praia de Ponta Negra, com cerca de 4km de extensão, onde se encontra a formação denominada Morro do Careca, constitui ícone paisagístico natural da cidade que vem sofrendo nos últimos anos processo agressivo de erosão costeira, que ocasiona retração da linha de costa, redução da faixa de areia e exposição de infraestruturas urbanas a riscos geotécnicos e ambientais, em decorrência de ressacas e marés altas com potencial de destruição, seja pelo aumento do nível do mar pelas mudanças climáticas, seja pelas ações antrópicas de ocupação desordenada do meio ambiente costeiro.
7. Consequentemente, tem-se registrado crescente exposição do patrimônio ambiental (dunas/falésias) ao risco de degradação, bem como risco à população, em virtude de desastres já materializados em Natal, que ocasionaram perdas na infraestrutura pública e privada nos anos de 2012 e 2024. Essas perdas incluíram danos às vias de tráfego de veículos e pessoas, às redes de drenagem, de saneamento e de eletricidade, bem como danos à estabelecimentos residenciais, comerciais e hoteleiros; mencionando-se ainda prejuízos a atividades econômicas como a pesca artesanal.
8. As intervenções emergenciais de reconstrução urbana na orla marítima (obras de contenção do avanço do mar) buscaram implementar ações reativas, no curto prazo, bem como mitigar as adversidades decorrentes das anomalias climáticas cada vez mais frequentes, sempre na tentativa de retomar e normalizar as atividades socioeconômicas.
9. Já a engorda, finalizada em fevereiro de 2025, intentou, como solução estrutural de prazo mais longo, reestabelecer as características físicas originais da praia de Ponta Negra, proporcionando lazer e recreação, com segurança e conforto, aos cidadãos natalenses e turistas que a frequentam.
10. Com o atingimento das metas e funcionalidades planejadas, a população diretamente beneficiada pela transferência federal foi estimada em mais de 700 mil habitantes (dados do Censo IBGE de 2022), e a indiretamente beneficiada, os mais de 2 milhões de turistas que, por ano, visitam atualmente Natal/RN segundo dados do Ministério do Turismo.

Fotos 1 e 2: Praia de Ponta Negra antes e após a engorda, em 2024 e 2025 (fevereiro) respectivamente (Morro do Careca ao fundo)



Fonte: Funpec

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

11. A auditoria de conformidade junto à prefeitura do Natal e à Sedec/MIDR ocorreu em cumprimento ao despacho de 25/9/2025 do Exmo. Ministro Relator Antônio Anastasia nos autos do processo TC 018.282/2025-3.

12. As razões que motivaram a fiscalização foram a materialidade e a relevância social da transferência obrigatória ou legal 17/2013, no âmbito da PNPDEC. Destaca-se também a tempestividade da atuação do Controle Externo, tendo em vista que a auditoria ocorre no mesmo exercício da conclusão da obra de engorda da praia de Ponta Negra, com metas do plano de trabalho da avença ainda em execução.

13. Salienta-se que a atuação desta Corte em relação às ações de recuperação da Defesa Civil alinha-se ao que prevê o Planejamento Estratégico do Tribunal (PET 2023-2028) e à missão do Tribunal de fomentar o desenvolvimento da Administração Pública, induzindo a entrega de valor à sociedade refletida em melhores produtos e serviços em áreas essenciais. Na vertente do controle externo, mencionam-se as contribuições deste Tribunal a partir das auditorias de conformidade e controle de legalidade, vinculados à efetividade das políticas públicas e à regularidade e economicidade de atos e contratos.

II.2. Visão geral do objeto

14. O processo erosivo verificado em muitas praias da costa brasileira, como em Ponta Negra/RN, se manifesta essencialmente pelo recuo da linha de costa e pela perda de volume sedimentar, resultando na redução da faixa de areia exposta. Constitui um fenômeno natural e dinâmico, resultante da interação entre a energia das ondas, as correntes marinhas, as marés e os ventos sobre o material sedimentar. Em seu estado de equilíbrio, a praia se comporta como um sistema em constante movimento, no qual o material removido em determinados períodos tende a ser restituído em outros, mantendo-se uma oscilação natural.

15. Esse equilíbrio, contudo, é extremamente sensível a variações climáticas, oceanográficas e, principalmente, às intervenções humanas, que frequentemente agravam a erosão e impedem o restabelecimento natural da praia. As variações do nível médio do mar, cuja elevação encontra-se acentuada pelas mudanças climáticas, proporcionam maior alcance para as ondas, contribuindo para agravar a erosão e o recuo das praias, e até mesmo inundações em áreas mais vulneráveis próximas à costa.

16. Em Ponta Negra, a ocupação desordenada da orla em uma faixa praial estreita e de terrenos íngremes, apresenta calçadões, vias urbanas e edificações construídas muito próximas à linha de preamar, com crescente impermeabilização do solo. Esse conjunto de fatores dificulta o movimento natural de avanço

e recuo da praia, bloqueando a dissipação da energia das ondas e o atingimento do equilíbrio natural sedimentar. Tem-se um típico caso em que a degradação do ambiente costeiro decorre mais de ações antrópicas do que das ações da natureza.

17. O severo evento ocorrido em 2012 de destruição de parte do calçadão da orla de Ponta Negra ensejou a mobilização de vários setores da sociedade potiguar, incluindo órgãos/entidades municipais, estaduais e federais, no sentido de viabilizar intervenções emergenciais e avaliar outras soluções de caráter mais duradouro, como a engorda de praia, com ou sem a presença de estruturas fixas de proteção (espigões ou outros tipos de barreiras), no sentido de mitigar o problema da acelerada perda da faixa de areia e alteração drástica do perfil praiial.

Fotos 3 e 4: Destruição do calçadão de Ponta Negra em 2012, e erosão junto ao sopé da falésia do Morro do Careca (2023)



Fontes: cienciasclimaticas.blogspot.com; e SGB - CPRM 2023

18. A União, via Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), firmou primeiramente com o município, em caráter emergencial, o Termo de Compromisso 179/2012 para apoio financeiro à realização de uma obra de enrocamento aderente à margem, de cerca de 2000m de extensão, que se iniciou em abril de 2013 e se encerrou em julho de 2014.

19. Em 2013, foi celebrado entre esses mesmos atores o Termo de Compromisso 17/2013, objeto desta fiscalização, contemplando a continuidade das ações emergenciais de proteção costeira e incluindo solução mais planejada com vista ao enfrentamento do problema da erosão marinha. Os requisitos dessa transferência foram estabelecidos pela Portaria 124, de 4/4/2013. Atualmente, a vigência do TC 17/2013 se estende até 2/5/2026 (Portaria 3.233, de 31/10/2025), o que evidencia uma longa duração da avença por 13 anos. Neste contexto, a presente fiscalização tem como foco a verificação da boa e regular aplicação dos recursos repassados, a observação da legalidade, da adequabilidade dos estudos e dos projetos desenvolvidos, assim como os produtos e as funcionalidades efetivamente entregues à população alvo da ação governamental.

20. No âmbito da transferência TC 17/2013 destacam-se as seguintes obras/intervenções de engenharia: enrocamento complementar e muro de contenção em blocos de concreto (2022-2024), e engorda da faixa de praia (2024-2025). Outras ações a serem mencionadas, atendidas com recursos da avença, são: os estudos preliminares de EVTEA (2015-2016) e EIA/RIMA (2019-2022); os projetos básico e executivo (2023-2024); a fiscalização externa contratada (2024-2025); os Planos/Programas Ambientais e sua respectiva supervisão (2024-2026).

21. Especificamente para o controle ambiental da obra de engorda foi celebrado, entre o Ibama e o Idema, o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) 48/2023, com prazo de vigência de 10 anos a partir de sua publicação. Todavia, a cooperação restou vigente apenas no período de 21/7/2023 a 18/3/2025, em função



de judicialização do processo de licenciamento do empreendimento e de outros impedimentos que dificultaram sobremaneira a atuação do órgão estadual. Atualmente, o Ibama se encontra novamente à frente das ações de acompanhamento e controle das intervenções realizadas pela prefeitura do Natal.

22. Merece destaque, em função de sua relevância para o sucesso da engorda da faixa de areia, a obra precedente de melhoria do sistema de drenagem pluvial do bairro de Ponta Negra. Essa intervenção, decorreu da necessidade de reavaliação do sistema existente, a construção de novos pontos de captação de águas da chuva (bueiros ou bocas de lobo, dentre outros equipamentos), eliminações de interferências com a rede de esgotamento sanitário, ajustes nas tubulações e nos desagues junto à praia (local de despejo das águas pluviais), em especial a revitalização de dissipadores para diminuir a energia cinética/velocidade das águas coletadas. Para essas ações não houve repasse federal, utilizando-se o município de recursos próprios.

23. O Plano de Trabalho da transferência já se encontra em sua 16ª versão, e está constituído por oito metas ou etapas específicas e independentes, ou seja, com funcionalidade própria, totalizando um montante de R\$ 100.693.343,94, sendo R\$ 97.580.438,75 de origem federal (OGU) e R\$ 3.112.905,19 de contrapartida municipal. Registra-se que está em trâmite na Sedec/MIDR solicitação do beneficiário para nova revisão do plano de trabalho, para acréscimo no valor da obra da engorda de praia (meta 6). A descrição dessas etapas se encontra no quadro abaixo.

Figura 1: Relação das metas do Plano de Trabalho do Termo de Compromisso 17/2013

Meta	Descrição	Unid.	Quant	Valor Total (R\$)
1	ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA ECONÔMICA E AMBIENTAL – EVTEA PROJETOS BÁSICOS	UND	1	830.600,00
2	PROJETO BÁSICO DE ENGENHARIA / PLANO BÁSICO AMBIENTAL – ENROCAMENTO ADERENTE COMPLEMENTAR DE PROTEÇÃO – VIA COSTEIRA	UND	1	96.675,91
3	ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL – EIA / RIMA	UND	1	1.330.250,00
4	PROJETO EXECUTIVO / OBRAS DE ENROCAMENTO COMPLEMENTAR	M	1.195	23.018.913,72
6	PROJETO EXECUTIVO / OBRAS DE ENGENHARIA PARA ENGORDA / RECUPERAÇÃO DA PRAIA DE PONTA NEGRA	M³	1.004.018	67.486.957,75
7	CONTRATAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO EXTERNA DA OBRA	UND	1	1.706.414,40
8	ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DE PROGRAMAS AMBIENTAIS	UND	1	5.123.532,16
9	SUPERVISÃO DOS PROGRAMAS AMBIENTAIS /	UND	1	1.100.000,00
VALOR TOTAL				100.693.343,94
	Contrapartida financeira do município para a META 8			3.112.905,19
	Recursos Federais SEDEC - TC 017/2013			97.580.438,75

Plano de trabalho v16.

Fonte: processo SEI – Sedec/MIDR

24. Para a contratação dos Estudos de Viabilidade Técnica Econômica e Ambiental (EVTEA), meta 1, foi elaborado termo de referência específico, que contou com a aprovação do órgão concedente (Sedec) e embasou a licitação Tomada de Preços 07/2015. Desse certame, sagrou-se vencedora a empresa TetraTech Consultoria Ltda. (CNPJ 56.088.990/0001-16), sendo celebrado o Contrato 11/2015 no valor de R\$830.600,00. A mesma empresa restou contratada para a execução dos Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), meta 3, após a Tomada de Preços 16/2018-Semov, com instrumento contratual no valor de R\$ 1.330.250,00.

25. As obras de enrocamento complementar (meta 4) decorreram da Concorrência Pública 4/2021, sendo contratada pelo município a empresa Edcon Comércio e Construções (CNPJ 86.712.247/0001-56), no valor de R\$ 23.018.913,72. O objeto correspondeu à execução de serviços de construção de contenção costeira e estabilização de linha de costa em estrutura de concreto ou similar em trecho da orla da praia de



Ponta Negra, abrangendo uma extensão aproximada de 1.173 metros. As obras em questão iniciaram em outubro de 2022, encerrando em outubro de 2024.

26. No que tange à meta de maior materialidade e complexidade da transferência, a execução de aterro hidráulico na praia de Ponta Negra, observou-se que o projeto básico da obra de engorda foi desenvolvido pela empresa R. Peotta Soluções Integradas de Engenharia (CNPJ 02.336.731/0001-20), por força do Contrato 026/2022, de 24/8/2022.

27. Para a contratação do projeto executivo e dos serviços de engenharia dessa intervenção praial (meta 6), o município procedeu à Concorrência Pública Internacional 34/2023, sob a égide da Lei 8.666/1993, nos termos da regra de transição prevista no art. 191 da Lei 14.133/2021. Desse certame, com regime de execução de empreitada por preços unitários (EPU), saiu vencedor o Consórcio DTA-AJM, composto pelas empresas DTA Engenharia Ltda. (CNPJ 02.385.674/0001-87) e Construtora AJM Ltda. (CNPJ 04.991.446/0001-86). O contrato dela resultante envolveu o montante de R\$ 73.776.366,77, posteriormente aditado para R\$ 87.811.344,94 (valor final).

28. Registra-se que as obras de engenharia de engorda da praia de Ponta Negra iniciaram em setembro/2024, após uma série de problemas e conflitos da esfera ambiental da engorda, e encerraram em fevereiro de 2025. Cabe destacar que em referência à meta 7 do Plano de Trabalho, houve a contratação da empresa GCA Engenharia e Arquitetura Ltda. (CNPJ 43.759.265/0001-80) para supervisão e apoio à fiscalização administrativa das obras conduzidas pela prefeitura do Natal, sob a responsabilidade da Secretaria de Infraestrutura (Seinfra/RN). O valor do contrato remonta R\$ 2.643.982,65.

29. Os monitoramentos alusivos aos Planos/Programas Ambientais (meta 8), e respectiva supervisão (meta 9), ainda se encontravam em plena execução (etapa pós-obra) quando da elaboração do presente relatório, sendo desenvolvidos, respectivamente, pelas fundações Funpec (Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura) e Funcern (Fundação de Apoio à Educação e ao Desenvolvimento Tecnológico do Rio Grande do Norte). Essas ações decorreram essencialmente das condicionantes estabelecidas pelo Idema/RN nas licenças ambientais expedidas para a engorda da praia.

30. Dentre os principais normativos que regem as transferências para as ações de reconstrução e de engorda de praia (ação de prevenção, estruturante) mencionam-se:

- Lei 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e organiza o Sinpdec;

- Lei 12.340/2010, que dispõe especificamente sobre as transferências de recursos da União para ações de prevenção, resposta e recuperação em áreas de desastre. Trata também da transparência pública que deve ser observada pelos entes beneficiários das transferências;

- Decreto 11.219/2022, que dispõe sobre as transferências obrigatórias de recursos financeiros para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres;

- Portaria MDR 3.033/2020, que atualmente define procedimentos a serem adotados no âmbito da Sedec/MIDR. Outras portarias anteriores que regulamentaram etapas iniciais da transferência foram: Portaria MI 124/2013 e Portaria 624/2017.

31. Outros normativos passíveis de serem mencionados são: o Decreto 7.983/2013, que estabelece regras para a elaboração de orçamentos de referência de obras públicas; o Decreto 10.593/2020, que organiza, entre outros, o funcionamento do Sinpdec; Decreto 11.529/2023 que institui a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal; e as leis de PPA, LDO, LOA, que consignam o planejamento orçamentário, programas e ações da área da Defesa Civil. Ainda no contexto do objeto da fiscalização, ressalta-se a jurisprudência consolidada desta Corte relacionada aos estudos preliminares, projeto básico, licitações e contratos administrativos associados às obras públicas.



32. Como pontos críticos identificados no presente trabalho, destaca-se sobretudo a inadequação/fragilidade da utilização de instrumentos simplificados de transferência de recursos federais da Defesa Civil para obras estruturantes de maior complexidade e materialidade, já objeto de ressalva e recomendação específica decorrente de fiscalização desta Corte de Contas (Fiscalis 41/2021), no âmbito do TC 009.376/2021-6, quando da expedição do Acórdão 544/2024-TCU-Plenário (Obras de contenção de erosão na faixa litorânea da Falésia do Cabo Branco e da Ponta do Seixas, em João Pessoa/PB, objeto da Transferência Obrigatória 203/2018 da Sedec).

33. No caso concreto da engorda da praia de Ponta Negra, a ausência de uma análise de riscos voltada para a adoção de ferramentas de controle mais robustas junto ao ente beneficiário da transferência gerou problemas graves no planejamento e na execução do empreendimento, além de conflitos com o órgão ambiental responsável pela formulação e acompanhamento das condicionantes, em afronta à legislação ambiental aplicável. Tais problemas resultaram na adoção de projetos deficientes e execução de objeto que em curto período (apenas um ano da conclusão da obra) já apresenta perda significativa dos serviços executados (aterro junto ao Morro do Careca), reduzindo sobremaneira a funcionalidade dos produtos e os benefícios efetivamente entregues à sociedade. Tais questões são analisadas no subitem “III - Achados de auditoria”.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

34. A presente auditoria tem como objetivo avaliar os atos administrativos alusivos à transferência obrigatória - Termo de Compromisso 17/2013 Sedec/MIDR - para as obras de reconstrução e engorda de faixa de areia na Praia de Ponta Negra, em Natal/RN, verificando a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos e o efetivo benefício das obras à sociedade.

35. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas, abrangendo o conjunto das metas elencadas no quadro da Figura 1.

Questão 1) A transferência de recursos da Defesa Civil pela Ação 22BO para objetos de caráter estruturante, complexos e de alta materialidade, como verificado na Transferência Obrigatória 17/2013 (reconstrução e engorda de faixa de areia na Praia de Ponta Negra, em Natal/RN), se demonstrou adequada? E a Sedec/MIDR, na qualidade de concedente, demonstrou expertise para a análise técnica e acompanhamento das metas deste tipo de empreendimento?

Questão 2) As soluções e as intervenções de engenharia para execução do objeto se encontravam embasadas em estudos técnicos preliminares consistentes, em licenciamento ambiental regular e em projetos devidamente elaborados e aprovados pelas autoridades competentes, com grau de detalhamento que potencializasse o atingimento dos objetivos traçados?

Questão 3) No que respeita aos processos licitatórios e eventuais dispensas de licitação, foram observadas a regularidade e a conformidade dos atos administrativos, consubstanciadas pela devida fundamentação técnica, competitividade, economicidade e publicidade?

Questão 4) Os contratos pactuados guardam conformidade com a legislação vigente e sua execução se coaduna com os estudos técnicos preliminares, projetos, planilhas orçamentárias e licenciamentos aprovados, e ainda, com o devido acompanhamento e fiscalização do objeto pelos contratantes? e

Questão 5) A ação governamental atingiu o objetivo de mitigar os efeitos da erosão marítima na Praia de Ponta Negra, conforme estudos e projetos aprovados, e a população local foi efetivamente beneficiada? Ademais, há registros da participação dos municípios na escolha das soluções e na execução das obras (controle social) e da transparência ativa da transferência, com disponibilização pública de dados e informações atuais do empreendimento?

II.4. Metodologia utilizada



36. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria TCU 280, de 8/12/2010) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria Segecex 26, de 19/10/2009).
37. Na etapa de planejamento, a equipe de auditoria procedeu ao levantamento de dados e informações sobre o empreendimento, destacando-se reunião técnica remota com o Departamento de Obras de Proteção e Defesa Civil (DOP/Sedec) do poder concedente e o acesso ao processo administrativo da transferência obrigatória no Sistema Eletrônico de Informações (SEI/MIDR) - processo 59050.000265/2013-98. Também foram realizadas reuniões preliminares (via aplicativo Teams) com os seguintes atores: Secretaria de Infraestrutura da prefeitura do Natal (Seinfra); Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do RN (Idema).
38. Essas ações iniciais permitiram a construção da Visão Geral do objeto, a definição dos objetivos do trabalho e a elaboração da matriz de planejamento, que contemplou as cinco questões de auditoria que nortearam a fiscalização.
39. Na fase de execução, que compreendeu o período de 3/11 a 16/12/2025, realizou-se deslocamento ao município de Natal (semana de 3 a 7/11/2025), oportunidade em que foram visitadas as intervenções de engenharia (metas físicas) realizadas na praia de Ponta Negra (inspeção física), bem como realizadas reuniões presenciais com gestores municipais na sede da Seinfra; com técnicos do Idema, na sede desse instituto; e com técnicos da Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec).
40. Durante a inspeção de campo à engorda da faixa de areia, a equipe efetuou registros (fotografias e vídeos) com equipamento Drone, modelo DJI Mini 5 pró (prefixo da aeronave – PP 102121978), bem como aerolevantamentos com o objetivo de verificar as larguras de três segmentos pré-selecionados do aterro hidráulico (norte, centro e sul). O procedimento foi autorizado pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA/FAB), mediante o protocolo 5AF51360.
41. Para responder às questões de auditoria formuladas em face do conjunto das metas do plano de trabalho (Figura 1), foram expedidos ofícios de requisição de documentos e informações à Seinfra/RN, especialmente no que tange aos estudos preliminares, licenças ambientais, projetos e orçamentos, processos licitatórios (metas 4 e 6 apenas), contratos e respectivos aditivos, medições e memórias de cálculo, relatórios periódicos de acompanhamento da execução das obras, termos de recebimento das obras, relatórios de monitoramento dos Planos/Programas Ambientais elaborados pela Funpec (meta 8), e relatórios de supervisão desses programas, de responsabilidade da Funcern (meta 9).
42. Junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), atual autoridade ambiental para o empreendimento, foi requisitado acesso ao processo administrativo SEI do Acordo de Cooperação Técnica 48/2023 (Ibama x Idema/RN, processo 02001.008690/2023-65). Indagou-se ainda ao Ibama acerca da atuação do instituto após o encerramento da cooperação e das providências adotadas em face dos problemas constatados pós-obra de engorda.
43. Quanto aos orçamentos estimativos e contratados, os exames se limitaram à obra de engorda da praia de Ponta Negra, que registrou um desconto de 15,8% em relação ao preço referencial (R\$ 80.137.536,17 – meta 1) adotado na Concorrência Pública Internacional 34/2023 (Seinfra), restando o objeto contratado por R\$ 67.486.957,75. Registra-se que a Sedec/MIDR atuou na construção da metodologia de orçamentação do objeto, utilizando-se de parâmetros técnicos e diretrizes do Manual de Elaboração de Anteprojeto de Dragagem do Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias (INPH 003/2021) no intuito de buscar economicidade para a contratação do empreendimento. Não foram levantados indícios de sobrepreço nas peças orçamentárias examinadas.
44. No que concerne ao fornecimento de informações e documentos à equipe de auditoria, destaca-se a colaboração da Procuradoria do Patrimônio e da Defesa Ambiental (PPDA/PGE/RN), órgão do governo estadual bastante atuante em relação a todas as etapas das intervenções de reconstrução e engorda da praia,

inclusive na esfera judicial.

45. Por derradeiro, cabe assinalar que para verificar aspectos alusivos à transparência das ações e dos produtos do repasse federal disponibilizados à sociedade, especialmente dos relatórios de monitoramento pós-obra de engorda (Planos/Programas Ambientais), foram realizadas consultas aos sítios oficiais na internet da prefeitura do Natal (<https://www.natal.rn.gov.br/>) e da Funpec (<https://funpec.br/>), e solicitação específica de informações à administração municipal beneficiária da avença.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

46. Não foram registradas limitações ao presente trabalho de fiscalização.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

47. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 100.693.343,94, que corresponde ao valor atual constante do Plano de Trabalho (Versão 16) do Termo de Compromisso 17/2013 da Sedec.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

48. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o fortalecimento dos mecanismos de governança das transferências da Defesa Civil para objetos estruturantes, com elevada complexidade técnica e materialidade. Nesta seara, busca-se a melhoria da atuação dos órgãos auditados quanto: i) à maturidade dos estudos preliminares de viabilidade e de impactos das intervenções previstas; ii) ao regular licenciamento ambiental; iii) à adequabilidade dos projetos contratados; e iv) à regularidade dos processos licitatórios; de forma a evitar irregularidades e perdas precoces do objeto e de sua funcionalidade, ainda que parciais, como observado no caso da engorda da praia de Ponta Negra, em Natal/RN. E, por derradeiro, intenta-se ganhos de efetividade no que respeita à transparência ativa a cargo dos entes beneficiários das transferências legais.

49. Além das melhorias na forma de atuar dos atores públicos envolvidos, a presente fiscalização busca apurar eventuais responsabilidades e, se for o caso, os prejuízos e o dano ao erário, diante dos indícios de perda significativa de serviços executados em curto período após a conclusão da intervenção de engorda, em especial no segmento realimentado nas proximidades do Morro do Careca.

III. Achados de auditoria

III.1 (IGC) Inadequação do instrumento simplificado de repasse de recursos da Defesa Civil para a obra de engorda de faixa de areia, por se tratar de solução de caráter estruturante, não emergencial, complexa e de grande materialidade

Descrição do achado

50. Devido ao rito desenhado para ações de reconstrução (emergenciais por natureza) não oferecer controles necessários para obras estruturantes, complexas e de alto custo, constatou-se inadequação do instrumento simplificado de repasse de recursos da Defesa Civil, com base na recuperação de áreas atingidas por desastres prevista na Lei 12.340/2010, no Decreto 11.219/2022 e na Portaria MDR 3.033/2020, para a obra de engorda da praia de Ponta Negra, em Natal/RN. Essa situação tem o potencial de enfraquecer o acompanhamento e a fiscalização do objeto pactuado, configurando maiores riscos de irregularidades, de não atingimento dos objetivos e funcionalidades planejados, bem como maior vulnerabilidade quanto a danos ao erário.

Situação encontrada

51. No âmbito do Termo de Compromisso 17/2013, observou-se que a Sedec/MIDR adotou, para todas as metas do Plano de Trabalho, os procedimentos simplificados de transferência de recursos para recuperação de áreas atingidas por desastres previstos na Lei 12.340/2010, regulamentados pelo Decreto 11.219/2022 e detalhados na Portaria MDR 3.033/2020.



52. Nesses normativos, os requisitos a serem observados por estados e municípios para o recebimento de repasses federais são significativamente simplificados quando comparados a outros instrumentos de transferência de recursos, justamente para conferir celeridade ao apoio financeiro destinado a ações de Defesa Civil de caráter mais emergencial, sejam elas de resposta, de recuperação pós-desastre ou de prevenção.
53. Nesse contexto, verificou-se que as metas estabelecidas no termo de compromisso relativas às obras de enrocamento e à construção de muro de contenção em Ponta Negra se ajustam ao modelo simplificado de recuperação pós-desastre descrito. Diversamente, essa aderência não se evidencia em relação à meta 6 do plano de trabalho da avença, correspondente à intervenção de engorda da praia.
54. O propósito dessa intervenção não se vincula à recomposição dos danos diretamente decorrentes do evento climático de 2012 que afetou severamente a infraestrutura da orla de Ponta Negra e deu fundamento à transferência obrigatória 17/2013, mas se relaciona à adoção de solução planejada para o enfrentamento, com maior resiliência, de processo erosivo costeiro conhecido, progressivo e recorrente, com vistas à proteção da orla, à redução da vulnerabilidade urbana e à estabilização da faixa litorânea em horizonte de médio e longo prazo. Não se está, portanto, diante de resposta emergencial ou de reparação pontual de efeitos imediatos de desastre específico, mas de intervenção orientada à mitigação de riscos futuros.
55. Nessa linha, o art. 21 do Decreto 11.219/2022 dispõe que as ações de recuperação devem guardar relação com os danos ocasionados pelo desastre durante a vigência do ato de declaração de situação de emergência ou de estado de calamidade pública reconhecido pelo MIDR, **devendo limitar-se à reconstrução de infraestrutura destruída ou danificada pelo desastre**.
56. A meta 6, correspondente à realimentação praiial por meio de aterro hidráulico no âmbito do TC 17/2013, somente foi efetivamente iniciada em setembro de 2024, isto é, **11 anos** após a celebração da avença. Nesse intervalo, o plano de trabalho passou por sucessivas revisões motivadas por exigências do concedente relacionadas ao atendimento de requisitos técnicos e legais pela prefeitura do Natal, a exemplo de alterações no orçamento estimativo da intervenção e da aprovação de outras metas vinculadas à engorda, como a entrega dos produtos EVTEA e EIA/RIMA, com seus respectivos termos de referência, a obtenção de licenciamentos ambientais, a elaboração do projeto básico e a contratação de fiscalização externa.
57. Tais aspectos concorrem para a constatação de que a engorda se caracteriza como ação de prevenção, que demanda planejamento robusto, lastreado em estudos preliminares e levantamentos técnicos com maturidade compatível com os riscos envolvidos, capaz de contemplar alternativas para a melhor consecução do objeto e de assegurar adequada técnica executiva, reduzindo as probabilidades de desastres ambientais e de não atingimento dos objetivos e funcionalidades esperados.
58. Ressalta-se que a principal frente executiva da engorda corresponde aos serviços de dragagem, transporte e aterro hidráulico, com exploração de jazida marinha de sedimentos devidamente licenciada, atividades que demandam rigoroso controle e observância de regulamentação específica.
59. Os procedimentos simplificados referentes às ações de recuperação se encontram definidos no Capítulo II da Portaria MDR 3.033/2020, especialmente em seus arts. 4º e 5º, e contemplam, basicamente, a exigência de plano de trabalho e relatório de diagnóstico. A análise da secretaria especializada, por sua vez, recai essencialmente sobre aspectos como a localização de cada meta em relação à delimitação das áreas afetadas, a adequação de cada meta à classificação funcional-programática da ação orçamentária de recuperação e o custo global estimado de cada meta, com base em valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou aferidos mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica.
60. Já os procedimentos comuns às ações de recuperação e prevenção encontram-se definidos no Capítulo III do normativo (arts. 6º a 23) e referem-se, essencialmente, às condições para a efetiva



transferência dos recursos financeiros, à forma de acompanhamento do objeto pelo concedente, às responsabilidades do ente beneficiário e aos aspectos atinentes à prestação de contas.

61. Dentro desse capítulo, as exigências para o recebimento dos recursos, previstas no art. 11, limitam-se à apresentação do plano de trabalho atualizado, contendo as metas aprovadas e os respectivos valores a serem contratados, bem como de declarações referentes à observância do Decreto 7.983/2013; ao atendimento, pelo projeto ou anteprojeto e pelas especificações da proposta da empresa vencedora da licitação, de todos os aspectos técnicos necessários à realização das obras e serviços; à conformidade do processo de contratação com a legislação pertinente; e à aplicação rigorosa dos recursos federais transferidos de acordo com o plano de trabalho aprovado.

62. Após o atendimento dessas exigências, é editada portaria específica da pasta ministerial autorizando a transferência de recursos, cabendo ao recebedor encaminhar, na sequência, os dados dos contratos pactuados para a execução do objeto. No caso do TC 17/2013, foi inicialmente editada a Portaria 124, de 4/4/2013 (evidência 2, p.1)

63. Ademais, a Portaria MDR 3.033/2020 estabelece, em seu art. 15, que a fiscalização e o controle da execução das obras e serviços incumbem ao ente beneficiário, na qualidade de contratante, cabendo à Sedec fiscalizar o atendimento das **metas físicas** de acordo com os planos de trabalho aprovados, não se responsabilizando por inconformidades ou irregularidades praticadas pelos entes beneficiários.

64. O arcabouço normativo sob exame, por si só, não se mostra suficiente para conformar arranjo de governança compatível com os riscos inerentes à obra de engorda da praia de Ponta Negra.

65. Essa conclusão encontra respaldo na jurisprudência deste Tribunal, que vem assinalando a necessidade de adequação do instrumento de repasse à natureza, ao vulto e à complexidade do objeto financiado. O tema, inclusive, já foi objeto de discussão no âmbito do processo de fiscalização TC 009.376/2021-6 (Fiscobras 2021, auditoria nas obras de contenção de erosão na falésia Cabo Branco e Ponta do Seixas, em João Pessoa/PB). Nessa linha, como resultado dessa e de outras fiscalizações realizadas, destacam-se as seguintes deliberações:

a) o Acórdão 2.168/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, cujo subitem 9.2 orientou quanto à necessidade de compatibilizar o instrumento de repasse com a complexidade do objeto, sob pena de enfraquecimento dos controles e prejuízo à economicidade, recomendando à Sedec que, em obras de recuperação de desastres de grande relevância ou que envolvam vultosos repasses de recursos federais, reavalie a pertinência da adoção de procedimentos simplificados de análise dos planos de trabalho e adote medidas de governança mais efetivas, a exemplo da contratação de instituição financeira federal, nos termos do § 7º do art. 1º-A da Lei 12.340/2010; e

b) o Acórdão 544/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, cujo subitem 1.8.1 recomendou à Sedec a adoção de medidas adicionais de governança, a exemplo da contratação de instituição financeira federal como mandatária, nos termos do § 7º do art. 1º-A da Lei 12.340/2010.

66. Na gestão descentralizada de recursos federais da Defesa Civil, os controles do instrumento de transferência não constituem mera formalidade procedimental, devendo guardar compatibilidade com a natureza das intervenções, os riscos envolvidos e a complexidade do objeto.

67. No caso concreto, a própria materialidade do empreendimento também recomenda a adoção de instrumento de repasse com critérios mais consentâneos com o risco na aplicação dos recursos públicos transferidos. Apenas para a obra de engorda, o plano de trabalho vigente evidencia a transferência de quase R\$ 70 milhões ao conveniente, montante proveniente do orçamento da Defesa Civil nacional para a Ação 22BO.

68. Com efeito, é possível afirmar que o concedente, ao não optar pela adoção de instrumento de repasse com controles semelhantes aos constantes em convênios ou contratos de repasse, atualmente disciplinados pelo Decreto 11.531/2023, para a formalização das regras aplicáveis à transferência auditada,



fragilizou a atuação do gestor federal, ao se valer de controles insuficientes diante da complexidade do objeto, assumindo riscos desnecessários, sobretudo quanto ao não atingimento dos objetivos e funcionalidades planejados.

69. Cumpre assinalar, contudo, que a Sedec buscou atuar com cautela no tocante aos atos administrativos vinculados ao TC 17/2013, ao constituir Comissão Especial de servidores no âmbito do processo 59050.000265/2023-98, consoante a Portaria 2.285, de 13/9/2021, alterada pelas Portarias 3.878, de 14/12/2023, e 2724, de 8/9/2025 (evidência 2, p.6-11). Os integrantes dessa comissão subscrevem conjuntamente os pareceres e as notas técnicas emitidos pelo concedente, conferindo maior assertividade às decisões proferidas no âmbito da transferência obrigatória.

70. Outra medida adotada pela secretaria especializada consistiu na aprovação de meta específica para apoio à fiscalização administrativa do objeto a cargo da prefeitura do Natal, qual seja, a meta 7 da avença, denominada “Fiscalização Externa”, contratada pelo próprio município, por intermédio da Secretaria de Infraestrutura, para auxiliar as atividades de fiscalização da obra e a emissão de manifestações técnicas demandadas pela contratante.

71. Essa providência, todavia, não supre a necessidade de instância de controle dotada de independência institucional **para apoiar o controle a ser exercido pelo concedente**, sobretudo quando o ente federal não detém experiências anteriores em relação ao tipo de objeto, como no caso da intervenção de engorda de praia, até então incomum na área de atuação da Sedec, ou quando se encontra limitado para exercer esse controle em razão de restrições de ordem técnica ou operacional, a exemplo de limitações em seu quadro de pessoal, problema também identificado em recentes auditorias operacionais do TCU junto à Defesa Civil nacional.

72. Esse apoio, consubstanciado pela contratação de instituição financeira oficial como prestadora de serviços para monitoramento e fiscalização de obras públicas, na qualidade de mandatária da União, pode ser realizada pela Caixa Econômica Federal, e encontra-se prevista no art. 1-A, §7º da Lei 12.340/2010.

73. Destarte, foi possível verificar que a inadequação do instrumento de repasse de recursos federais para a obra de realimentação praial, ou engorda, de Ponta Negra, em Natal/RN, decorreu da utilização do rito simplificado de financiamento desenhado para ações de recuperação e prevenção de desastres da Defesa Civil, com fundamento na Lei 12.340/2010, no Decreto 11.219/2022 e na Portaria MDR 3.033/2020, sem a concomitante adoção de mecanismos de controle compatíveis com a governança exigida pelo empreendimento.

74. O problema identificado evidencia a necessidade de revisão das regras estabelecidas para as transferências da Defesa Civil, de modo a prever a obrigatoriedade de adoção de controles mais efetivos para o financiamento de objetos estruturantes, planejados, de maior complexidade e elevada materialidade.

75. Como efeitos da constatação, apontam-se o acompanhamento e a fiscalização frágeis da execução do objeto pela concedente, com consequente ampliação dos riscos de irregularidades, de não atingimento dos objetivos e das funcionalidades planejados e de maior vulnerabilidade de ocorrência de danos ao erário.

76. A inadequação entre os controles do instrumento simplificado de repasse adotado e as características da obra de engorda também produziu distorções no arranjo de governança da transferência, na medida em que submeteu empreendimento de elevada complexidade técnica, relevância material e risco operacional a mecanismos de controle próprios de ações menos sofisticadas e de execução mais padronizada.

77. Nessa perspectiva, salientam-se os ditames do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal e contempla, entre seus eixos, a **gestão de riscos** na Administração Pública (art. 1º, inciso IV). O art. 5º, inciso III, do referido decreto estabelece como um dos mecanismos para o exercício da governança pública, o **controle**, compreendido como o conjunto de processos estruturados destinados a mitigar riscos, viabilizar o alcance dos objetivos institucionais e



assegurar a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

78. Essa gestão de riscos, acolhida no âmbito da política de governança na esfera federal, também se apresenta como instrumento relevante para obtenção de eficiência na atividade de controle, conforme preconiza o art.10, §6º do Decreto-Lei 200/1967.

Conclusão do achado de auditoria

79. A situação identificada revelou inobservância à orientação emanada desta Corte de Contas direcionada à unidade jurisdicionada, mediante o Acórdão 2.168/2023-TCU-Plenário. Apesar do pouco tempo decorrido dessa decisão, a discussão sobre a matéria remonta à fiscalização realizada por este Tribunal no exercício de 2021, no âmbito do TC 009.376/2021-6.

80. Acredita-se providencial que o gestor federal preceda a ajustes nas normas que fundamentam as transferências de recursos da Defesa Civil, no sentido de aprimorar o arranjo de governança dos repasses para ações de caráter estruturante, com elevada complexidade técnica e materialidade. A revisão normativa sugerida, que deve ainda alcançar o Decreto 11.219/2022, também objetiva a regulamentação do §7º do art. 1º-A da Lei 12.340/2010.

81. A inadequação reportada, se não corrigida, tem o potencial de representar novos riscos à administração pública quanto ao comprometimento da eficácia dos escassos recursos da Defesa Civil nacional. Nessa ótica, a ocorrência sob exame (fragilidade do controle no âmbito do instrumento de transferência simplificada), embora teoricamente apresente potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário, não prejudica a continuidade do empreendimento, considerando o estágio atual de execução do termo de compromisso, o que impõe o enquadramento do achado como indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade (IGC), nos termos do art. 2º, inciso VI, da Resolução TCU 280/2016.

82. No que respeita ao encaminhamento do achado, propõe-se, com fundamento no art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso V, do Regimento Interno (RI) do TCU, a realização da **oitiva** da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), para que se manifeste acerca da constatação constante do presente tópico.

83. Dentre os benefícios esperados da atuação deste Tribunal, destacam-se o fortalecimento dos mecanismos de governança aplicáveis às transferências obrigatórias da Defesa Civil destinadas a ações de caráter estruturante, com elevada complexidade técnica e materialidade.

III.2 (IGC) Insuficiência e fragilidade dos estudos preliminares de viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento (EVTEA), dos estudos referentes a impactos ambientais (EIA/RIMA) e do projeto básico

Descrição do achado

84. Devido à supressão de etapas e a omissões na avaliação dos estudos preliminares, foram constatadas insuficiências e fragilidades no EVTEA e no EIA/RIMA do empreendimento, gerando lacunas, incertezas e imprecisões no projeto licitado e contratado para a engorda da praia de Ponta Negra (projeto deficiente). Essa situação comprometeu a boa e regular execução do objeto e afetou negativamente a economicidade, a eficiência e a eficácia no âmbito da transferência obrigatória.

Situação encontrada

85. Os estudos preliminares de viabilidade e os estudos ambientais que antecederam a contratação e o licenciamento da obra de engorda constituíam elementos centrais para demonstrar as alternativas disponíveis para enfrentamento do problema da erosão marinha na praia de Ponta Negra, a adequação da solução mais indicada às premissas normativas e de projeto, os riscos envolvidos e como mitigá-los, e a previsibilidade dos impactos ambientais associados à intervenção.

86. A ação construtiva indicada no EVTEA e escolhida pela administração municipal para o problema da erosão foi a engorda de praia (alargamento da faixa de areia) com material proveniente de jazida marinha - solução de elevada complexidade executiva, forte sensibilidade ambiental e expressiva materialidade financeira -, sem a edificação de estruturas fixas de proteção contra ondas, tipo quebra-mares. Observou-se, todavia, que os estudos de base realizados para fundamentar tal escolha apresentaram fragilidades que comprometeram não apenas a confiabilidade técnica das premissas adotadas como a própria efetividade da solução desenhada.

87. Dentre as principais fragilidades desses estudos mencionam-se a defasagem das informações quanto à pesquisa das áreas marinhas com material disponível para o aterro hidráulico, a insuficiência do diagnóstico ambiental, e a baixa capacidade de antecipação dos principais riscos associados à execução do empreendimento.

88. Para o cumprimento das metas 1 (EVTEA) e 3 (EIA/RIMA) do Plano de Trabalho da transferência obrigatória, a prefeitura do Natal contratou a empresa Tetra Tech Consultoria Ltda. (CNPJ 56.088.990/0001-16), por meio dos Contratos 11/2015 e 33/2018. Posteriormente, a empresa Integral - Engenharia e Soluções Ambientais (CNPJ 34.877.371/0001-78) foi contratada para revisar, retificar e consolidar estudos técnicos vinculados ao licenciamento ambiental, bem como para subsidiar respostas a questionamentos formulados pelo Idema/RN, autoridade ambiental, no curso do processo.

89. Cumpre registrar, antes de se adentrar as fragilidades encontradas pela equipe de fiscalização, que não foi identificado, na documentação disponibilizada, relatório ou parecer técnico contendo avaliação, de forma individualizada, da correção metodológica e do efetivo alcance de cada um dos estudos apresentados pela empresa Tetra Tech. Assim, para a caracterização das inconsistências apontadas, a equipe de fiscalização se baseou na análise integrada do conjunto documental produzido no licenciamento, na execução contratual e nos acompanhamentos posteriores do empreendimento.

Falhas referentes ao Estudo de Viabilidade Técnica Econômica e Ambiental (EVTEA)

90. A seguir, apresentam-se as falhas mais relevantes identificadas a partir das manifestações técnicas do Idema, da empresa Integral, contratada pela prefeitura para atendimento das demandas do órgão licenciador, e da empresa Caruso (CNPJ 02.550.302/0001-69), contratada pela Funpec (Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura) para a prospecção de nova jazida de sedimentos e a execução de programas de monitoramento ambiental.

a) investigação insuficiente da jazida e estimativa volumétrica sem base técnica confiável

91. A caracterização da jazida de empréstimo de material para a engorda constituiu um dos principais pontos de fragilidade técnica identificados na fase de concepção do empreendimento. No tocante às sondagens executadas na Área 2, selecionada no EVTEA e no EIA/RIMA para o fornecimento de sedimentos destinados à engorda, o estudo registrou volume total estimado de aproximadamente 6,9 milhões de m³. Todavia, o próprio levantamento consignou que o aproveitamento potencial da jazida estaria restrito às porções mais rasas da área pesquisada, correspondentes aos pontos de sondagem 11 a 13, o que reduziria o volume efetivamente disponível para cerca de 4,4 milhões de m³. Registrou, ainda, que, nas áreas mais profundas, notadamente no ponto de sondagem 14, havia predomínio de sedimentos siliciclásticos finos, compostos por areias finas a médias, com características muito semelhantes àsquelas da areia nativa da face praial de Ponta Negra (evidência 4, p.524).

92. O mesmo documento consignou, ademais, que, de modo geral, as dez áreas pesquisadas apresentaram pequena espessura do pacote sedimentar amostrado, em torno de um metro, tendo sido identificado, em diversos pontos, impedimento ao avanço da penetração, classificado como impenetrável. Segundo o estudo, essa limitação indicaria homogeneidade dos sedimentos ao longo das colunas amostradas, ressaltadas variações mais expressivas relacionadas aos teores, às formas e às dimensões dos componentes biogênicos presentes nos horizontes investigados.

93. Esse estudo evidencia que a investigação de campo foi insuficiente para conferir base técnica robusta à estimativa volumétrica e à caracterização sedimentológica da jazida. A reduzida profundidade das sondagens e a limitação da espessura efetivamente amostrada fragilizaram a inferência quanto à suficiência do volume disponível e à adequação do material para a intervenção, porquanto tais conclusões acerca da suficiência e adequação passaram a apoiar-se em base empírica estreita, insuficiente para assegurar grau satisfatório de confiabilidade técnica em empreendimento de elevada complexidade e materialidade.

94. Em consequência, restou comprometida, ainda na fase de planejamento, a previsibilidade quanto à efetiva disponibilidade de sedimentos compatíveis com as exigências da engorda, com potenciais repercussões sobre a execução contratual, os custos envolvidos e a necessidade de revisões posteriores das premissas técnicas adotadas.

b) heterogeneidade do material da jazida ignorada

95. O EVTEA tratou a jazida como materialmente homogênea e apta a fornecer volume suficiente para a engorda. Estudos posteriores e a própria execução da obra, contudo, evidenciaram a ocorrência de frações grosseiras, inclusive cascalho em percentuais superiores a 40%, bem como predominância de amostras incompatíveis com os parâmetros granulométricos esperados para a engorda da Praia de Ponta Negra, revelando heterogeneidade sedimentológica não adequadamente capturada no EVTEA.

96. Apenas uma porção limitada da jazida (cerca de 20%) possuía material compatível com os parâmetros estabelecidos (evidência 5, p.96). Verificou-se, ademais, a ocorrência de material com granulometria superior a 4 mm, incompatível com os parâmetros esperados para a engorda da praia, o que reforça a conclusão de que a jazida originalmente selecionada não apresentava homogeneidade nem adequação técnica suficientes para a intervenção pretendida. Esses dados demonstram que a jazida original não possuía as características previstas, o que resultou no seu descarte logo após o início das obras (evidência 6, p.728-737).

c) fragilidade na avaliação da necessidade de estruturas fixas de estabilização (quebra-mares)

97. Constatou-se, no EVTEA, ausência de avaliação, com maturidade adequada, dos **riscos advindos da adoção da solução de engorda desacompanhada de estruturas fixas**, tipo quebra-mares, para proteção da faixa de aterro, de forma a evitar perdas prematuras da realimentação praial, como atualmente verificado em relação ao objeto do repasse auditado (v. achado de auditoria III.4).

98. Para a indicação da solução a ser adotada, três alternativas foram estudadas (A - engorda com areia grossa; B - engorda com a areia fina; e C - engorda com areia fina combinada com estabilização por quebra-mares), considerando critérios técnicos (meio físico) e critérios socioeconômicos.

99. Os quebra-mares considerados (27 elementos) na opção “C” são estruturas fixas e se constituem anteparos contra a erosão provocada pela força das ondas, e, segundo o EVTEA, **buscam minimizar a eventual necessidade de novas recargas sedimentares na praia**. As estruturas em molhes ou guias corrente não foram consideradas no estudo em função da dinâmica local ser preferencialmente a norte.

100. A perda de sedimentos da alternativa “A” corresponderia a 150 a 200.000 m³ por ano, e a perda da alternativa “B” seria de 300.000 m³ por ano (não há estimativa para a alternativa “C”).

101. A alternativa “C”, embora mais resistente à perda de sedimentos, foi caracterizada como de grande envergadura e com probabilidade de maior impacto ambiental marinho. Sem abordar detalhes dessas adversidades, o estudo assinala, todavia, que esta alternativa deveria ser considerada (evidência 4, p.515). Também não há referência às dificuldades construtivas dessa modalidade.

102. A Tetra Tech aduz no EVTEA que, levando-se em conta “apenas os critérios de comparação baseados nos conceitos de progradação [avanço da linha de costa em direção ao mar] e erosão da linha de costa [recoo em direção à orla] e, principalmente, o período de tempo de estabilidade da face praial antes de ser necessária a execução de obras complementares de recomposição das características iniciais de projeto



da realimentação praial”, a alternativa de engorda com areia grossa (opção “A”) e sem quebra-mares, seria a tecnicamente mais indicada para implantação dos processos de recuperação da praia de Ponta Negra.

103. Já a melhor opção, segundo os critérios socioeconômicos seria a alternativa “B”. Em relação aos custos da obra com os quebra-mares (opção “C”), indicou-se um aumento estimado em 63% em relação à estimativa “A”, e em 77% em relação à estimativa “B”.

104. Considerando os atuais problemas da engorda realizada com base na alternativa “A”, envolvendo acelerada perda de serviços do aterro junto ao Morro do Careca, e o provável não atingimento da vida útil do projeto (tempo de retorno) de 7 anos (o EVTEA menciona um período de até 10 anos), é razoável inferir que essa escolha pode não ter sido a ideal para a durabilidade do empreendimento.

d) ausência de previsão de obras de macrodrenagem

105. Por derradeiro, percebeu-se, no EVTEA, a ausência de estudos ou avaliações mais consistentes acerca da rede de drenagem pluvial da praia de Ponta Negra, e a indicação da necessidade de realização de obras de macrodrenagem como um dos fatores condicionantes para a estabilidade e segurança do aterro hidráulico.

106. Quanto à possibilidade de as águas da drenagem despejadas na praia contribuírem para a erosão do aterro, a Tetra Tech registrou que para minimizar esse efeito deveriam ser adotadas “estratégias de intervenção”, que incluiriam: a) redimensionamento do sistema de drenagem pluvial, alterando a configuração da tubulação e estrutura de lançamento, de modo que não haja o desnível tão acentuado existente atualmente; b) reestruturação e investigação das interferências entre o sistema de drenagem pluvial e de esgotamento sanitário; e c) compatibilização da área de contribuição em cada saída de galeria, de modo a não sobrecarregar as galerias, distribuindo uniformemente as vazões descartadas (evidência 4, p.564).

107. Essas proposições, que deram respaldo às obras de adequação realizadas posteriormente pela prefeitura, têm se demonstrado, no pós-obra, **paliativas e insuficientes para a compatibilidade da solução de engorda com a rede de drenagem do bairro e orla de Ponta Negra** (vide ocorrências de perdas severas de aterro relatadas no achado de auditoria III.4). Especialistas em gestão costeira, a exemplo do professor Venerando Eustáquio Amaro, titular do Departamento de Engenharia Civil e Ambiental (DECAM) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), entrevistado pela equipe de fiscalização, entendem que seriam necessárias obras de macrodrenagem no local, se possível envolvendo a construção de reservatórios temporários para recebimento do grande volume de água coletado por ocasião dos períodos chuvosos, com posterior destinação das águas para lagoas da região ou para emissários submarinos. Ademais, observa-se que as medidas de melhoria da rede pluvial, sugeridas no EVTEA, em momento algum são referenciadas a um volume de água de desague pluvial superior proveniente de eventos extremos, indicando que o estudo também não se preocupou com a resiliência da realimentação praiana.

Falhas do Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA)

108. As fragilidades acima descritas não permaneceram circunscritas ao EVTEA. Ao contrário, foram posteriormente reproduzidas, ou ao menos não adequadamente saneadas, no EIA/RIMA, que avançou sobre premissas técnicas já fragilizadas, sem afastar, por exemplo, as lacunas relativas à caracterização da jazida de sedimentos e ao diagnóstico ambiental necessário à avaliação da viabilidade do empreendimento.

109. Além das apontadas fragilidades do EVTEA, verificou-se que o licenciamento ambiental das obras de engorda e drenagem da praia de Ponta Negra avançou para a fase de instalação com pendências técnicas e omissões nos estudos do EIA/RIMA. De acordo com a Informação Técnica 134/2020/NAOP e análises posteriores realizadas pelo Idema em 2024, a prefeitura do Natal não logrou sanear condicionantes fundamentais da Licença Prévia (LP) antes da emissão da Licença de Instalação e Operação (LIO) 2024-213610/TEC/LIO-0033.

110. A análise técnica do Idema concluiu que, das 82 complementações exigidas na LP, 10

permaneceram como “não atendidas” e 14 como “parcialmente atendidas” (evidência 7, p.361). Ademais, assim como o EVTEA, o EIA/RIMA também falhou na caracterização da jazida a ser utilizada para a engorda.

111. A seguir são apresentadas as principais deficiências do estudo não solucionadas, além da apontada falha na caracterização da jazida até a emissão da LIO.

a) omissão de diagnóstico de campo e dados primários (condicionantes 11, 12 e 18, da LP)

112. O EIA/RIMA apresentou lacunas relevantes quanto à caracterização da fauna e da flora na Área de Influência Direta (AID) e na Área Diretamente Afetada (ADA), tendo se apoiado, em parte substancial, em dados secundários e revisão bibliográfica, sem a correspondente produção de levantamentos primários compatíveis com a sensibilidade ambiental da intervenção proposta.

113. Na fase da Licença de Instalação e Operação, o Idema registrou, mediante a Instrução Técnica Conjunta 01/2024/NAOP/NCC/SUGERCO/NAEM/NUF/NUC/NPGI/SLCA/CMA/DT/DG, que a prefeitura do Natal não disponibilizou os dados primários sobre a ictiofauna da área da jazida de projeto (condicionante 11), nem a categorização de espécies de interesse econômico para a pesca (condicionante 12). Da mesma forma, a caracterização da flora aquática/macrófitas (condicionante 18), essencial por ser base trófica para quelônios e mamíferos, foi classificada como não atendida devido à ausência de campanhas de campo no estudo original (evidência 8, p.871-872 e 876). Esses levantamentos foram postergados para as campanhas de campo, realizadas pela Funpec **durante a execução da obra**, comprometendo o diagnóstico de base necessário para prever impactos antes da intervenção.

b) falta de integração com o projeto de drenagem (condicionante 41 da LP)

114. O licenciamento ambiental, inicialmente conduzido de forma conjunta para o enrocamento, a engorda e a drenagem, foi posteriormente fracionado por consenso entre o município e o Idema, resultando em um processo específico para a engorda e a drenagem pluvial. Assim, o EIA/RIMA foi elaborado com o objetivo de oferecer subsídios para a análise da viabilidade socioambiental de ambos os componentes, tratando-os como intervenções interligadas e sinérgicas (evidência 9, p.795).

115. Entretanto, a despeito dessa sinergia, ocorreram falhas críticas na integração. O EIA/RIMA não foi devidamente integrado ao projeto de drenagem, apresentando falhas estruturais de planejamento que comprometeram a eficácia das obras de alargamento da praia. O órgão licenciador registrou explicitamente que os impactos ambientais relacionados à fase de operação do sistema de drenagem em relação à engorda não foram contemplados no EIA/RIMA, o que resultou na classificação da condicionante 41 da LP **como não atendida**.

116. Tal condicionante estabelecia que o empreendedor deveria apresentar, no prazo máximo de 30 dias da emissão da licença, os impactos ambientais relacionados à fase de operação do sistema de drenagem de águas pluviais em relação à engorda, propondo as devidas medidas mitigadoras e os planos de programas para amenizar ou evitar tais impactos.

117. Essa omissão comprometeu a avaliação integrada dos efeitos do sistema de drenagem sobre a estabilidade e segurança da intervenção de engorda, deixando de antecipar, na etapa de planejamento ambiental, risco relevante para o desempenho da solução adotada. (evidência 10, p.818).

118. Em consequência, a etapa de planejamento ambiental deixou de incorporar variável operacional crítica para o sucesso da engorda, circunstância que reduziu a capacidade preventiva do EIA/RIMA e fragilizou a avaliação da suficiência das medidas mitigadoras previstas.

c) impropriedades na caracterização da jazida de sedimentos

119. À semelhança do ocorrido no EVTEA, o EIA/RIMA também não produziu dados confiáveis de subsuperfície marinha aptos a confirmar, com segurança técnica, a composição e a adequação do material da

jazida de empréstimo à finalidade do empreendimento. Embora o EIA/RIMA tenha tentado refinar os dados do EVTEA, ele acabou por validar as frágeis premissas do estudo anterior, apoiando-se na mesma área de jazimento estabelecida no estudo anterior. Em 2021, foram realizadas apenas coletas superficiais com amostradores *Van Veen*, o que reforça a fragilidade dos levantamentos do EIA/RIMA (evidência 6, p.650).

Situação encontrada - continuação

120. O conjunto das evidências coligidas demonstra que a obra de engorda da praia de Ponta Negra avançou sem que estivesse satisfatoriamente demonstrada, com o grau de confiabilidade técnica e ambiental exigível, a viabilidade da solução adotada. As falhas identificadas decorrem, em sua origem, da insuficiência e da fragilidade dos estudos preparatórios que deveriam ter conferido suporte técnico consistente às decisões de planejamento, licenciamento e contratação do empreendimento.

121. Neste contexto, avalia-se que o EVTEA não alcançou o grau mínimo de confiabilidade esperado de um estudo de viabilidade, especialmente no que se refere à adequação da jazida selecionada, à consistência das premissas de engenharia e à suficiência dos elementos necessários à demonstração da exequibilidade da solução proposta. O EIA/RIMA, por seu turno, em vez de superar tais deficiências, desenvolveu-se sobre base já fragilizada, incorporando premissas insuficientemente testadas e diagnósticos incompletos, sem eliminar incertezas relevantes quanto à viabilidade técnica e ambiental da intervenção.

122. Esse quadro foi agravado por eventos externos que impediram o deslinde dessas fragilidades durante a fase de licenciamento do empreendimento (judicialização promovida pela prefeitura do Natal), uma vez que etapas regulares do licenciamento do empreendimento foram suprimidas em função de uma determinação judicial para emissão imediata da LIO, em 2024 (v. detalhes no achado de auditoria III.3).

123. Neste cenário, incertezas que reclamavam solução prévia foram indevidamente transferidas para a fase executiva, evidenciando que decisões essenciais ao empreendimento não foram suficientemente amadurecidas no planejamento do objeto da transferência obrigatória.

124. A materialidade das deficiências do EVTEA e do EIA/RIMA manifestou-se de forma inequívoca durante a execução, quando a obra precisou ser paralisada em razão da constatação de ausência de material arenoso compatível e em volume adequado na jazida originalmente autorizada/licenciada.

125. Os esforços municipais verificados em um curto período de vinte dias para encontrar nova jazida de sedimentos e retomar as obras paralisadas implicaram em decisões administrativas precipitadas, que representaram afronta à legislação ambiental e às condicionantes das licenças expedidas, resultando na exploração de uma nova jazida sem a devida autorização por parte da autoridade ambiental (v. detalhes no achado de auditoria III.3).

126. Por relevante, cabe registrar que também não constaram da documentação técnica referente ao projeto básico utilizado para a contratação da obra de engorda (Concorrência Pública Internacional 34/2023) informações técnicas precisas e atuais (prospecções) acerca da jazida de empréstimo de sedimentos, notadamente quanto à execução de sondagens, estimativa volumétrica e análise sedimentológica.

127. O referido projeto foi objeto do Contrato 026/2022, de 24/8/2022, firmado entre a prefeitura do Natal e a empresa R. Peotta Soluções Integradas de Engenharia. Tal omissão também contribuiu para as incertezas do local a ser explorado pela dragagem, e para a futura substituição da jazida indicada inicialmente nos estudos preliminares para o aterro hidráulico.

128. Tem-se, portanto, exemplo típico de deficiências dos estudos preliminares e dos projetos adotados que se propagaram por etapas importantes do empreendimento avançando até sua execução. No caso concreto, evidencia-se esse reflexo também nos dias atuais, haja vista as situações descritas nos achados de auditoria III.4 e III.5 quanto à adequabilidade do material utilizado na engorda e o aumento dos custos do empreendimento.

129. Como causa principal dos problemas narrados neste achado de auditoria, têm-se a supressão de



etapas e as omissões na avaliação dos estudos preliminares (EVTEA e EIA/RIMA), que contribuíram para as lacunas, incertezas e imprecisões no projeto licitado e contratado para a engorda da praia de Ponta Negra (projeto deficiente).

130. Dentre os efeitos do cenário reportado projetam-se o prejuízo à economicidade, em razão da geração de custos adicionais e retrabalhos; comprometimento da eficiência, diante do tempo, do esforço administrativo e dos recursos suplementares exigidos para contornar deficiências do planejamento; e redução da eficácia da obra, ao se comprometer a capacidade de a intervenção alcançar os objetivos que justificaram a transferência obrigatória dos recursos federais.

Conclusão do achado de auditoria

131. Ante o exposto neste achado de auditoria, evidencia-se a necessidade de aperfeiçoamento da qualidade e da confiabilidade dos estudos preparatórios que subsidiam empreendimentos dessa natureza, de modo a evitar que obras costeiras de elevada complexidade técnica e ambiental avancem sem suporte técnico suficiente para demonstrar, com grau adequado de segurança, a viabilidade da solução escolhida.

132. O TCU tem atuado de forma incisiva para garantir que o EVTEA seja utilizado como uma ferramenta de planejamento estratégico, contribuindo para a eficiência, a transparência e a sustentabilidade das obras públicas no Brasil. O Tribunal tem reiterado que estudos de viabilidade bem elaborados são condição para a boa gestão de recursos públicos, conforme consubstanciado, dentre outros, nos Acórdãos 408/2021-TCU-Plenário e 1.786/2024-TCU-Plenário.

133. Sob a égide da Lei 8.666/1993 os requisitos de viabilidade técnica, economia e impacto ambiental estavam previstos no art. 6º, inciso IX (como premissas básicas para a elaboração do Projeto Básico) e no art. 12 (que estabelecia as diretrizes obrigatórias para os projetos, como segurança, funcionalidade, adequação ao interesse público e mitigação aos impactos ambientais). Com a entrada em vigor da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021, art.18), o referido estudo ganhou ainda mais relevância no processo de contratação de obras públicas. Seus elementos foram integrados e fortalecidos dentro da fase preparatória, principalmente por meio do Estudo Técnico Preliminar (ETP), que deve considerar, entre outros aspectos, a análise de alternativas técnicas, os custos envolvidos, os benefícios esperados, **os impactos ambientais e sociais, e os riscos associados ao projeto**, evitando problemas como atrasos, paralisações ou desperdício de recursos.

134. A ocorrência sob exame, embora apresente potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário, não prejudica a continuidade do empreendimento, considerando o estágio atual de execução do termo de compromisso, o que impõe o enquadramento do achado como indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade (IGC), nos termos do art. 2º, inciso VI, da Resolução TCU 280/2016. Destarte, como proposta de encaminhamento ao achado de auditoria, sugere-se preliminarmente, com fundamento no art. 250, inciso V, do RI/TCU, sejam determinadas as **oitivas** da Sedec/MIDR, da Seinfra/PM do Natal, da empresa Tetra Tech Ltda., e da empresa R. Peotta Soluções Integradas de Engenharia, para que se manifestem quanto às situações tratadas no presente tópico.

135. O benefício esperado da atuação do Controle Externo corresponde à melhoria da atuação dos órgãos auditados quanto: i) à maturidade dos estudos preliminares de viabilidade e de impactos das intervenções previstas; ii) ao regular licenciamento ambiental; iii) à adequabilidade dos projetos contratados; de forma a reduzir o risco de paralisações, revisões de projeto, retrabalhos, perdas do objeto, custos adicionais e litígios, bem como proporcionar o incremento da economicidade, da eficiência, da eficácia e da previsibilidade técnica, ambiental e financeira de empreendimentos semelhantes.

III.3 (IGC) Prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra de aterro em Ponta Negra e à atuação do órgão ambiental (Idema/RN) de exercer o controle e o acompanhamento das condicionantes do



empreendimento

Descrição do achado

136. Devido à obtenção de Licença de Instalação e Operação (LIO) para a obra de engorda com prazo definido por via judicial e antes das avaliações finais do órgão ambiental, Idema/RN; e ao início das intervenções do aterro da praia com base em um decreto municipal, sem o cumprimento de importantes condicionantes estabelecidas nas licenças emitidas (LP e LIO), constataram-se prejuízos ao rito regular de licenciamento ambiental do empreendimento e à atuação do órgão competente (Idema/RN) de exercer o controle e o acompanhamento do objeto.

137. Essas situações contribuíram para: a deficiência do projeto básico licitado e necessidade de sua revisão em fase de obra; o aumento dos preços contratuais; a perda precoce dos serviços de aterro realizados e possíveis impropriedades alusivas à qualidade do material de aterro utilizado; bem como potencial dano ambiental devido a carreamento de sedimentos para praias adjacentes. Ademais, representam condutas que não se coadunam com os princípios e as diretrizes da PNPDEC (Lei 12.608/2012).

Situação encontrada

138. O processo de recuperação e engorda da praia de Ponta Negra foi marcado por prolongado histórico de planejamento, revisões técnicas sucessivas, fracionamento do licenciamento ambiental e sucessivos atrasos administrativos, até que a execução da obra de engorda viesse a iniciar em agosto de 2024.

139. Em 18/7/2023, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (Idema/RN) firmaram o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) 48/2023, objetivando a delegação da condução do licenciamento ambiental da atividade de dragagem de sedimentos para alimentação artificial da praia de Ponta Negra, no município de Natal/RN. A vigência do acordo foi estabelecida para o período de 21/7/2023 a 18/3/2025.

140. No curso da aludida cooperação, surgiram e se intensificaram conflitos institucionais entre a prefeitura do Natal e o Idema, sobretudo em torno do cumprimento de exigências técnicas e condicionantes ambientais impostas ao empreendimento.

141. A equipe de fiscalização constatou, a partir da documentação encaminhada pela Sedec/MIDR, Funpec, Seinfra e Idema/RN, bem como das entrevistas realizadas com representantes dessas instituições, que essas crescentes tensões institucionais evoluíram para a judicialização do empreendimento e para a ocorrência de supressão de etapas no curso do processo administrativo ambiental, com reflexo negativo no rito técnico ordinário do licenciamento, inclusive com a concessão da Licença de Instalação e Operação (LIO), por força de prazo definido em decisão judicial, ocorrendo anteriormente ao cumprimento de condicionantes estabelecidas após a emissão da Licença Prévia (LP).

142. Como evidência desses conflitos institucionais, registra-se episódio ocorrido em 8/7/2024 nas dependências do Idema/RN, quando houve mobilização de representantes da prefeitura do Natal e de apoiadores nas instalações do órgão ambiental com o objetivo de cobrar pela emissão da Licença de Instalação e Operação. O fato foi amplamente divulgado pela imprensa local (v. links das reportagens), e consta de relato integrante de petição apresentada pelo Ministério Público Federal nos autos da Ação Civil Pública 0810604-88.2024.4.05.8400 (https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/governo-do-rn-acusa-prefeito-de-natal-e-manifestantes-por-suposta-invasao-a-orgao-ambiental-para-cobrar-liberacao-de-obra/#google_vignette) e (<https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2024/07/08/manifestantes-arrombam-portao-e-ocupam-sede-do-idema-para-cobrar-inicio-da-obra-de-engorda-de-ponta-negra.ghtml>).

143. Alegando suposto atraso na emissão da Licença de Instalação e Operação (LIO), considerando que a emissão da Licença Prévia datava de 25/7/2023, e irredutível pelo estabelecimento de nova condicionante ambiental pelo Idema, consistente na exigência de apresentação de relatório conclusivo da



Consulta Livre, Prévia e Informada, a prefeitura impetrou, em 19/7/2024, o Mandado de Segurança 0848199-83.2024.8.20.5001. Da ação, obteve decisão liminar proferida pela 3ª Vara da Fazenda Pública de Natal, que determinou ao Idema a expedição da LIO no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de aplicação de multa pessoal ao dirigente do órgão ambiental e responsabilização por improbidade administrativa.

144. Em cumprimento à mencionada decisão, o Idema expediu a LIO 2024-213610/TEC/LIO-0033 em 23/7/2024, contendo 83 condicionantes a serem atendidas, muitas delas decorrentes de lacunas dos estudos preliminares, de pendências no cumprimento de condicionantes da Licença Prévia, e da necessidade de complementação de documentação técnica específica. Ou seja, a licença em comento foi expedida sem que a análise técnica conclusiva do processo de licenciamento ambiental tivesse sido processada (evidência 11, p. 541).

145. Logo após, em 24/7/2024, o Ministério Público Federal impetrou Ação Civil Pública (ACP) buscando a suspensão de qualquer intervenção na praia de Ponta Negra e a suspensão dos efeitos dos licenciamentos ambientais emitidos pelo Idema, no intuito de garantir a participação e autorização das comunidades tradicionais existentes na área (pescadores artesanais e rendeiras da Vila de Ponta Negra) para a realização da obra de engorda. O MPF não logrou sucesso na ACP.

146. Entre os dias 18 e 19/9/2024, houve agravamento dos processos de erosão marinha na praia de Ponta Negra e na Via Costeira, intensificados por marés de grande magnitude com registros de novos danos relevantes à infraestrutura costeira da região. Esses eventos provocaram a destruição de dissipadores de drenagem pluvial, danos ao enrocamento existente e comprometimento de acessos públicos e de estruturas privadas localizadas na orla marítima (evidência 22, p.1-18).

147. Na tentativa de conter e reparar os danos ocorridos, a prefeitura do Natal editou o **Decreto Emergencial 13.192, de 20/9/2024**, por meio do qual autorizou a realização de obras emergenciais na orla marítima e estabeleceu, com fundamento no art. 8º, §3º, da Lei Federal 12.651/2012 e no art. 4º, §3º, I, da Resolução 369/2006 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), a dispensa de prévia autorização ambiental para determinadas intervenções destinadas à mitigação dos efeitos do avanço do mar.

148. Em resposta a questionamento da equipe de auditoria contido no Ofício de Requisição n. 03-224 TCU/AudUrbana, no sentido de que o Idema informasse quanto a eventuais prejuízos em face da judicialização do licenciamento, e seus efeitos negativos no controle ambiental das intervenções de reconstrução, engorda e drenagem, a Coordenadora da Unidade de Fiscalização (UFAmb/IDEMA), assinalou, primeiramente, que a unidade levantou dúvida se poderia realizar, a partir da decisão judicial em caráter liminar, inspeção nas referidas obras.

149. A coordenadora da UFAmb informou que somente após manifestação da Procuradoria Geral do Estado no processo administrativo 02810010.002261/2023-31, datada de **17/1/2025**, restou esclarecido que a autarquia estadual poderia dar continuidade à fiscalização ambiental do empreendimento sem que fosse caracterizado descumprimento da decisão judicial (evidência 12, p.1). Tendo em vista que em janeiro de 2025 as obras do aterro hidráulico já se encontravam em fase final, **a unidade técnica do Idema reconheceu o comprometimento das ações a seu cargo junto às intervenções da engorda de Ponta Negra** (evidência 23, p.1).

150. Em 18/3/2025, ocorreu a rescisão do Acordo de Cooperação Técnica 48/2023, estando novamente a competência de controle ambiental e de licenciamento do empreendimento com o Ibama.

151. Importante reportar que a decisão de mérito do Mandado de Segurança 0865091-67.2024.8.20.5001 aconteceu apenas em 2/6/2025, momento em que a obra da engorda já havia sido encerrada. Nessa decisão, além de haverem sido confirmados os efeitos da medida liminar inicialmente proferida, foi expedida determinação adicional para que o Idema se abstinhasse de “transferir a responsabilidade ambiental de licenciamento da obra de engorda da praia de Ponta Negra para o Ibama” e de “impor obstáculos à execução das obras emergenciais e ao cumprimento das medidas emergenciais apontadas



pela Defesa Civil Municipal..." (evidência 24, p.1-6).

152. Do exposto, entende-se ser possível afirmar que a judicialização do licenciamento ambiental, associada ao ambiente institucional de conflito estabelecido entre o ente executor do empreendimento e o órgão ambiental licenciador (Idema), produziu restrições ao exercício regular do controle ambiental sobre a execução da obra. Essa situação, agravada pela interrupção temporária da fiscalização pelo Idema, reduziu significativamente a capacidade institucional do órgão de concluir a análise dos estudos e projetos afins exigidos para a solução de engorda, como de acompanhar o cumprimento das condicionantes ambientais estabelecidas para o empreendimento. Dentre os projetos que o Idema não obteve acesso mencionam-se a versão final do projeto da adequação da drenagem e o projeto executivo atualizado da obra do aterro.

Impossibilidade de dispensa de condicionantes ambientais prévias e realização de engorda, com utilização de jazida não licenciada, por meio do Decreto de Emergência 13.192/2024 da prefeitura do Natal

153. No âmbito deste achado, impõe-se examinar o fundamento normativo adotado pela prefeitura do Natal para justificar o prosseguimento das intervenções sem a observância integral das condicionantes ambientais previamente estabelecidas, bem como a realização de aterro hidráulico com utilização de jazida não licenciada pelo órgão ambiental, e com pesquisa e exploração não autorizadas pela Agência Nacional de Mineração (ANM).

154. A análise do arcabouço jurídico aplicável evidencia que a edição de decreto municipal de situação de emergência não possui aptidão normativa para afastar a obrigatoriedade de cumprimento das condicionantes ambientais previamente estabelecidas, tampouco para dispensar o licenciamento ambiental ou autorizar a execução de obras com utilização de jazidas não licenciadas e sem a devida outorga minerária.

155. Nos termos da Lei 6.938/1981, o licenciamento ambiental constitui instrumento essencial da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, inciso IV), sendo sua observância obrigatória para atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. O art. 10 do referido diploma estabelece, ainda, que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais dependem de prévio licenciamento ambiental.

156. Por sua vez, a Resolução CONAMA 237/1997, ao regulamentar o licenciamento ambiental no âmbito do Sisnama, dispõe que o procedimento compreende a definição de condicionantes, restrições e medidas de controle ambiental, as quais integram o conteúdo do ato autorizativo e possuem natureza vinculante. Tais condicionantes são elementos essenciais à viabilidade ambiental do empreendimento, não podendo ser unilateralmente afastadas pelo empreendedor ou por ente federativo diverso do órgão licenciador competente.

157. Adicionalmente, a Lei Complementar 140/2011, ao disciplinar a repartição de competências administrativas em matéria ambiental, estabelece que cabe ao ente federativo competente promover o licenciamento ambiental e exercer o controle das atividades potencialmente poluidoras, não havendo previsão de que decretos de emergência possam suplantam ou afastar decisões técnicas do órgão ambiental licenciador. Tal entendimento decorre, ainda, dos princípios da legalidade e da prevenção.

158. No que concerne à utilização de jazida para fornecimento de sedimentos à obra de alimentação da praia de Ponta Negra, verifica-se dupla irregularidade. Primeiramente, a atividade de extração mineral constitui atividade potencialmente poluidora, sujeita a prévio licenciamento ambiental, nos termos do art. 10 da Lei 6.938/1981 e da Resolução CONAMA 237/1997, que expressamente inclui a mineração entre as atividades sujeitas ao licenciamento.

159. Em segundo lugar, a exploração da jazida é atividade dependente de prévia autorização da Agência Nacional de Mineração, nos termos do regime jurídico minerário estabelecido pelo Decreto-Lei 227/1967 (Código de Mineração), sendo indispensável a existência de título autorizativo válido (autorização



de pesquisa, concessão de lavra ou regime aplicável). A inexistência de autorização de lavra pela ANM se constitui em irregularidade, impedindo juridicamente a exploração do recurso mineral, ainda que destinada a obra pública ou alegadamente vinculada a situação emergencial.

160. Dessa forma, a utilização de jazida não licenciada ambientalmente e sem autorização de lavra pela ANM caracteriza afronta simultânea ao regime jurídico ambiental e ao regime jurídico minerário, não sendo passível de convalidação por decreto municipal de emergência.

161. Outro aspecto também merece relevo: a obra de engorda de praia não se caracteriza como simples medida pontual de resposta imediata a evento danoso. Como exposto no achado III.1, trata-se de **intervenção de caráter predominantemente preventivo e estruturante**, que exige elevado grau de planejamento, estudos técnicos consistentes e avaliação prévia de impactos. A situação emergencial que motivou a edição do decreto municipal reclamava, em princípio, providências típicas de resposta e recuperação, como reconstrução da infraestrutura da orla danificada e melhoria imediata do sistema de drenagem pluvial que, frise-se, **não foi devidamente implantado pelo ente municipal antes da engorda, apesar da necessidade de sua conclusão prévia estar caracterizada desde o EVTEA**.

162. Pelo exposto, a tentativa municipal de enquadrar a execução de obra de engorda de praia como medida emergencial, com vistas a afastar o cumprimento de condicionantes ambientais, dispensar o licenciamento ou autorizar a utilização de jazida não licenciada e sem título minerário, revela-se incompatível com o ordenamento jurídico vigente.

Não vinculação da Sedec ao teor das decisões judiciais que autorizaram o seguimento da engorda e impediram o Idema de criar embaraços a sua execução

163. A equipe de fiscalização verificou que as decisões judiciais proferidas no âmbito do Mandado de Segurança 0848199-83.2024.8.20.5001 cuidaram somente da relação entre o Município de Natal e o Idema, não impondo obrigação específica à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil quanto à continuidade do repasse federal. Persistia, portanto, o poder-dever da Sedec/MIDR de acompanhar a regularidade da execução da transferência obrigatória e de reavaliar a continuidade da liberação de recursos à luz das desconformidades verificadas no empreendimento.

164. No conjunto de competências institucionais da Sedec/MIDR insere-se, expressamente, a possibilidade de suspensão da transferência obrigatória e, quando cabível, de bloqueio da movimentação da conta bancária específica, nos termos do art. 37, inciso I, do Decreto 11.219/2022, com redação dada pelo Decreto 11.655/2023:

Decreto 11.219/2022

Art. 37. O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional suspenderá a transferência dos recursos financeiros da União e, quando for o caso, bloqueará a movimentação da conta bancária específica vinculada à transferência, quando constatadas, nas ações de prevenção e de resposta e recuperação: (Redação dada pelo Decreto 11.655, de 2023)

I - a existência de vícios nos documentos apresentados pelo ente federativo beneficiário;

165. Além disso, a Portaria MDR 3.033/2020 disciplinou de modo expreso o tratamento a ser conferido às desconformidades relacionadas à execução das obras e serviços custeados com recursos transferidos, prevendo notificação do ente beneficiário, suspensão da liberação de parcelas e, em caso de persistência das irregularidades, comunicação aos órgãos de controle:

Portaria MDR 3.033, de 2020

Art. 20. Sempre que forem identificadas desconformidades relacionadas à execução das obras e serviços, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil notificará o ente beneficiário contratante e o fiscal do contrato, para esclarecimentos e providências necessárias à correção, a serem apresentados no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados da notificação.

§ 1º Na hipótese de não esclarecimento ou correção da desconformidade no prazo estipulado, a liberação



de parcelas será suspensa até que o ente beneficiário apresente os esclarecimentos necessários ou corrija as desconformidades apontadas.

§ 2º Persistindo as irregularidades, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil notificará os órgãos de controle sobre a situação do instrumento. (sublinhou-se)

166. Confirma-se, portanto, que a Sedec/MIDR dispunha de base normativa suficiente para condicionar a continuidade do repasse federal à superação das desconformidades verificadas na execução do empreendimento. Embora a fiscalização direta do cumprimento de condicionantes ambientais e da regularidade da dragagem de jazidas submarinas incumbisse primariamente ao órgão ambiental competente, o descumprimento dessas obrigações repercutia diretamente sobre a regularidade técnica, física e financeira do objeto custeado com recursos da transferência obrigatória. Isso porque a execução de obras em desacordo com as condicionantes ambientais emitidas pelo órgão competente ou mesmo o desrespeito ao rito regular de licenciamento (como a exploração de jazidas não autorizadas) configuram desconformidade técnica na execução do objeto.

167. Essa conclusão harmoniza-se com a própria legislação da transferência obrigatória (art. 1º-A, §2º, inciso IV da Lei 12.340/2010 e o art. 30 do Decreto 11.219/2022), que atribui ao ente beneficiário a responsabilidade exclusiva pela obtenção das licenças ambientais necessárias e pelo atendimento integral das condicionantes correlatas.

Lei 12.340/2010

Art. 1º-A. A transferência de recursos financeiros para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios observará as disposições desta Lei e poderá ser feita por meio:

(...)

§2º. Será responsabilidade exclusiva dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios beneficiados: (Incluído pela Lei 12.983, de 2014)

IV - realizar todas as etapas necessárias à execução das ações de prevenção em área de risco e de resposta e de recuperação de desastres, nelas incluídas a contratação e execução das obras ou prestação de serviços, inclusive de engenharia, em todas as suas fases; e (sublinhou-se)

Decreto 11.219/2022

Art. 30. É responsabilidade exclusiva do ente federativo beneficiário a realização das etapas necessárias à execução e à fiscalização das ações de prevenção, de resposta e de recuperação, inclusive:

(...)

V - a obtenção das licenças ambientais e das outorgas necessárias à execução das ações, quando aplicável, e quaisquer custos para o atendimento de eventuais condicionantes e demais etapas do processo de obtenção dos referidos documentos; (sublinhou-se)

168. Por conseguinte, eventuais desconformidades capazes de afetar a regularidade da execução da obra objeto da transferência obrigatória deveriam ter ensejado atuação mais incisiva por parte do ente repassador, inclusive com questionamento formal, exigência de saneamento e, se necessário, suspensão da liberação de novos recursos. Essa conclusão não implica descumprimento das decisões judiciais proferidas no âmbito da relação entre o município e o Idema, mas apenas reconhecimento de que tais decisões não afastavam as competências próprias da Sedec quanto ao controle da regular aplicação dos recursos federais.

169. Sob essa linha de entendimento, caso o descumprimento de condicionante ambiental conduzisse à execução de serviços com material oriundo de jazida não previamente regularizada ou à prática de atos materiais incompatíveis com o licenciamento vigente, estaria caracterizada situação apta a ensejar a suspensão de novos aportes federais, até que a execução retornasse à conformidade. A omissão nesse controle do concedente contribuiu para a permanência de incertezas relevantes quanto à regularidade da execução do empreendimento e à adequada proteção do interesse público federal envolvido.



Descumprimento de condicionantes ambientais e utilização de jazida não licenciada na execução da engorda

170. À luz do contexto anteriormente descrito, no qual se verificaram restrições relevantes ao exercício do controle ambiental sobre o empreendimento, cumpre examinar os **efeitos concretos** dessa situação sobre a execução da obra de engorda da praia de Ponta Negra. Em especial, importa avaliar em que medida o descumprimento de condicionantes ambientais estabelecidas nas licenças expedidas para o empreendimento e a utilização de material sedimentar proveniente de jazida não contemplada nos estudos ambientais originalmente aprovados repercutiram sobre a regularidade técnica e ambiental da intervenção.

171. Para esse fim, a equipe de fiscalização procedeu ao exame das condicionantes estabelecidas na Licença Prévia (LP) e na Licença de Instalação e Operação (LIO), identificando aquelas que não haviam sido integralmente cumpridas até a conclusão da obra de engorda e que apresentam potencial impacto sobre a execução do empreendimento. Assim, inicialmente serão examinadas as condicionantes da LP e, na sequência, aquelas estabelecidas na LIO, igualmente não atendidas.

172. Ressalte-se, por oportuno, que a análise empreendida pela equipe de fiscalização não se limitou à verificação formal do cumprimento das condicionantes constantes das licenças ambientais expedidas para o empreendimento. Procedeu-se à avaliação daquelas exigências que apresentam relação direta com a regularidade técnica da obra de engorda e com os potenciais impactos ambientais associados à intervenção, especialmente no que se refere à origem e qualidade do material sedimentar utilizado no aterro hidráulico, à implementação dos programas de monitoramento ambiental e ao controle dos efeitos da intervenção sobre a dinâmica costeira.

a) Principais condicionantes da LP descumpridas pela Prefeitura do Natal

173. Entre as condicionantes estabelecidas na Licença Prévia com maior relevância para a regularidade e a viabilidade da obra destacam-se aquelas relacionadas à análise integrada da vulnerabilidade à erosão costeira, à avaliação dos impactos da intervenção sobre o litoral adjacente, à interação entre o sistema de drenagem pluvial e o aterro hidráulico e à apresentação de projetos executivos compatíveis com a complexidade da solução adotada. A fiscalização identificou que parte dessas exigências permaneceu pendente ou foi atendida de forma incompleta ao longo do processo de licenciamento e da execução da obra.

a.1) condicionante 3 - Consulta Prévia, Livre e Informada - CPLI (Convenção 169 da OIT)

174. Essa condicionante previa a realização de consulta prévia às comunidades tradicionais potencialmente afetadas pela intervenção, especialmente pescadores artesanais que utilizam a área costeira adjacente à Praia de Ponta Negra. Conforme registrado no processo de licenciamento ambiental, a exigência consistia na apresentação de relatório conclusivo demonstrando a realização do processo de consulta nos termos previstos na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A prefeitura do Natal alegou que reuniões e audiências públicas realizadas no âmbito do empreendimento seriam suficientes para atender à exigência. Todavia, o órgão ambiental licenciador considerou que a condicionante não havia sido integralmente cumprida, em razão da ausência de relatório conclusivo específico que demonstrasse a realização da consulta nos moldes exigidos pela norma internacional (evidência 13, p.948).

175. Esclareça-se, por relevante, que a CPLI constitui **exigência prévia** à própria definição da política pública, da localização, da concepção e da viabilidade do empreendimento, ou seja, não deveria constar como condicionante ambiental, mas ter sido realizada previamente à fase de viabilidade. No entanto, a prefeitura olvidou de sua adoção e sua necessidade somente foi percebida posteriormente pelo Idema, que procurou sanar a irregularidade incluindo sua exigência como nova condicionante.

a.2) condicionante 25 - Análise integrada da vulnerabilidade à erosão costeira

176. Essa condicionante previa a realização de estudo integrado destinado a avaliar a vulnerabilidade da área de engorda à erosão costeira e a subsidiar a definição de medidas preventivas necessárias à

estabilidade do aterro hidráulico. O Idema classificou a exigência como não atendida, pois a prefeitura do Natal postergou a entrega das informações necessárias para a fase de execução dos programas ambientais, o que impediu a realização da análise preventiva exigida na fase de Licença Prévia (evidência 8, p.879).

177. A ausência dessa base técnica de planejamento mostrou-se particularmente relevante diante dos problemas posteriormente observados na drenagem pluvial e na estabilidade da faixa de areia recém-aterrada. Vistoria realizada pelo Ibama em 2025 identificou falhas graves no funcionamento do sistema de drenagem, que resultaram em alagamentos e processos erosivos na própria área da engorda (evidência 14, p.6).

a.3) condicionante 26 - Avaliação de impactos no litoral adjacente e na jazida de sedimentos

178. A condicionante determinou a realização de análise conclusiva dos impactos da dragagem e da deposição de sedimentos sobre o litoral adjacente à praia de Ponta Negra, incluindo as áreas potencialmente afetadas pelo transporte sedimentar decorrente da intervenção. A prefeitura solicitou a reconsideração da exigência alegando inviabilidade técnica, porém o Idema indeferiu o pedido, ressaltando que o EIA/RIMA apresentava lacunas relevantes quanto aos impactos da dragagem em maior profundidade.

179. Nos documentos analisados pela equipe de fiscalização não foram identificados registros de que o estudo de impacto regional tenha sido apresentado ou validado pelo órgão ambiental. Relatórios de monitoramento geodinâmico elaborados pela Funpec em 2025 indicam, entretanto, que a intervenção alterou o equilíbrio sedimentar da região, podendo provocar processos de erosão ou deposição em praias vizinhas, como a Via Costeira e a Praia do Meio (evidência 15, p.153).

a.4) condicionante 35 - Programas de monitoramento e compensação ambiental

180. A condicionante estabeleceu a implementação de diversos subprogramas voltados ao monitoramento da dinâmica sedimentar e à mitigação de impactos associados à intervenção. A análise dos documentos constantes do processo de licenciamento indicou que ao menos dois desses subprogramas não foram implementados ou apresentados de forma adequada, conforme detalhado a seguir.

a.4.1) item “o” - Programa de reposição das perdas de areia na área diretamente afetada

181. Embora o referido programa conste no índice dos documentos apresentados no processo de licenciamento, não se identificou a apresentação efetiva do conteúdo técnico correspondente (evidências 6, p.366 e 10, p.814). A ausência desse programa torna-se particularmente relevante diante dos registros de erosão acelerada observados após a execução da engorda, especialmente na região do Morro do Careca, fenômeno constatado tanto pela equipe de auditoria quanto pelos relatórios de monitoramento elaborados pela Funpec.

a.4.2) item “dd” - Programa de revitalização da orla

182. Essa condicionante estabeleceu a implementação de programa de revitalização urbanística da orla de Ponta Negra, voltado à requalificação dos espaços públicos diretamente afetados pela intervenção de engorda e à adequação da infraestrutura de apoio ao novo perfil da faixa de praia.

183. A análise da documentação constante do processo de licenciamento indica que o referido programa permaneceu pendente de implementação, não tendo sido executado nos termos exigidos pelo órgão ambiental licenciador (evidência 8, p.887 e 13, p.555).

184. Vistorias realizadas pela equipe de fiscalização confirmaram que, até o momento da conclusão da engorda, as intervenções previstas para a revitalização da orla não haviam sido implementadas de forma integral, permanecendo lacunas relevantes na infraestrutura urbana e paisagística associada ao empreendimento. A ausência dessas medidas compromete a integração urbanística da obra de engorda com o espaço público adjacente e evidencia o descumprimento de condicionante ambiental estabelecida no processo de licenciamento.

a.5) condicionante 41 – Avaliação dos impactos da drenagem pluvial sobre a área da engorda

185. Essa condicionante exigia a apresentação de estudo técnico específico acerca dos impactos ambientais decorrentes da operação do sistema de drenagem pluvial sobre a faixa de praia objeto da engorda. O objetivo da exigência era avaliar previamente a interação entre o escoamento superficial proveniente da rede urbana e o comportamento físico do aterro hidráulico, bem como identificar riscos potenciais de erosão, instabilidade do perfil praiano ou degradação ambiental da área intervencionada.

186. O Idema registrou que tal análise não foi contemplada no EIA/RIMA originalmente apresentado, e que os documentos técnicos submetidos posteriormente pelo empreendedor também não trouxeram avaliação conclusiva dos impactos da drenagem nem a definição de medidas mitigadoras adequadas (evidência 8, p.889). Em razão disso, a condicionante permaneceu tecnicamente pendente no momento da execução da obra, configurando lacuna relevante no planejamento ambiental do empreendimento.

187. A relevância dessa condicionante tornou-se evidente durante a execução e após a conclusão da obra. Relatórios de monitoramento de engenharia elaborados pela Funpec em 2024 e 2025 indicaram que a ausência de avaliação prévia adequada da interação entre drenagem urbana e aterro hidráulico contribuiu para o surgimento de problemas operacionais no sistema pluvial e de impactos diretos na faixa de areia recém-aterrada, com repercussões sobre a estabilidade da obra, a qualidade ambiental da faixa de praia e as condições sanitárias do local, como se vê a seguir:

a.5.1) incerteza de projeto e ineficiência operacional

188. Em vistoria realizada em setembro de 2024, a equipe de monitoramento registrou não ter tido acesso completo às concepções técnicas utilizadas no projeto do sistema de drenagem pluvial, tampouco aos projetos executivos necessários para validação do desempenho do sistema. Constatou-se, ainda, que os dissipadores instalados não vinham atendendo às necessidades hidráulicas projetadas, resultando em episódios de alagamento na orla e na própria área objeto da engorda durante eventos de chuva intensa (evidência 16, p.105).

a.5.2) riscos à saúde pública e contaminação ambiental

189. Os relatórios também registraram que o escoamento de águas pluviais provenientes da área urbana, potencialmente contaminadas por ligações clandestinas de esgoto, passou a desaguar diretamente sobre a faixa de praia recém-aterrada, criando focos de insalubridade e contaminação ambiental (evidência 16, p.166).

190. Comprova-se, portanto, que a exigência de análise conclusiva dos impactos operacionais da drenagem sobre a engorda era tecnicamente pertinente. A ausência desse estudo na fase de licenciamento contribuiu para a ocorrência dos problemas de drenagem posteriormente constatados, comprometendo a sustentabilidade ambiental da intervenção e reduzindo a estabilidade e a longevidade da obra de aterro hidráulico.

a.6) condicionante 42 - Projetos executivos do empreendimento

191. Essa condicionante estabeleceu a obrigação de apresentação dos projetos executivos completos relativos às intervenções previstas no empreendimento de engorda da praia, incluindo detalhamento técnico suficiente para demonstrar a conformidade das soluções de engenharia adotadas com as diretrizes definidas no licenciamento ambiental e nos estudos ambientais previamente aprovados. Os projetos requeridos eram os relativos à adequação do sistema de drenagem de águas pluviais da área de enrocamento e engorda, bem como da terraplenagem referente ao aterro hidráulico.

192. O órgão ambiental registrou que os documentos apresentados pelo empreendedor não correspondiam a projetos executivos completos, consistindo, em parte, de concepções preliminares de engenharia. Também foram apontadas ausências ou insuficiências em elementos essenciais para a adequada análise técnica do empreendimento, como perfis longitudinais, seções transversais, detalhamento das extremidades do aterro hidráulico e memoriais de cálculo.

193. Essa constatação evidencia que a execução da obra avançou sem que estivessem plenamente consolidados os documentos técnicos executivos exigidos para empreendimentos dessa natureza, comprometendo a capacidade do órgão ambiental de avaliar adequadamente a viabilidade técnica das soluções adotadas e de verificar sua compatibilidade com os estudos ambientais aprovados no processo de licenciamento.

b) Principais condicionantes descumpridas da Licença de Instalação e Operação (LIO)

b.1) alteração de projeto e utilização de jazida não licenciada (condicionantes 2 e 12)

194. A LIO exigia que o empreendedor comunicasse previamente qualquer alteração no projeto e aguardasse a análise e manifestação do Idema antes de executá-la. Verificou-se, contudo, que a prefeitura do Natal abandonou a jazida originalmente licenciada em agosto de 2024, por ela se mostrar inadequada, e iniciou a dragagem de nova jazida situada fora da poligonal estudada no EIA/RIMA, sem a prévia anuência do órgão ambiental competente e sem o correspondente licenciamento ambiental federal.

195. A utilização de sedimentos provenientes de área não previamente caracterizada por estudos geofísicos e geoquímicos aprofundados resultou na deposição de material com teor carbonático e granulometria distintos daqueles predominantes na praia natural. Como consequência, houve necessidade recorrente de peneiramento de rodolitos e fragmentos de conchas, expondo banhistas ao risco de ferimentos e gerando incertezas quanto à eventual presença de contaminantes químicos ou biológicos no material depositado, circunstância incompatível com as exigências técnicas normalmente associadas a projetos de alimentação artificial de praias.

Figura 2: Material perfurocortante encontrado na praia no pós-engorda.



Fonte: Funpec (Monitoramento Físico)

b.2) controle de efluentes e ligações clandestinas (condicionante 15)

196. A condicionante estabeleceu a obrigação de eliminação de ligações clandestinas de esgoto ou de efluentes urbanos que desaguassem na faixa de praia, bem como a implementação de fiscalização permanente para prevenir novos lançamentos indevidos no sistema de drenagem pluvial. A exigência tinha por finalidade evitar a contaminação sanitária da área objeto da engorda e preservar a balneabilidade da praia.

197. Conforme registrado pelo Idema na Informação Técnica 134/2020/NAOP, de 14/5/2020, a

reestruturação do sistema de esgotamento sanitário da área havia sido classificada como **parcialmente atendida**, persistindo conexões irregulares entre redes de esgoto e dispositivos de drenagem (evidência 8, p.890).

198. A equipe de fiscalização verificou, porém, que até o início da execução da engorda, em agosto de 2024, a prefeitura do Natal não havia finalizado a eliminação das ligações clandestinas existentes na rede de drenagem pluvial da região. A constatação foi posteriormente corroborada pelos relatórios de monitoramento de novembro de 2025 da Funpec, que confirmaram a persistência de despejos de esgoto clandestino no interior dos dissipadores de drenagem e, por consequência, sobre aterro hidráulico recém-concluído, criando focos de insalubridade e "lagoas" poluídas na praia recém engordada.

199. A permanência dessas conexões irregulares compromete diretamente a balneabilidade da praia de Ponta Negra, favorece a proliferação de vetores de doenças e reduz a qualidade ambiental e turística da área objeto da intervenção. Tal situação demonstra a insuficiência das medidas adotadas pelo ente municipal até o momento para eliminar fontes de contaminação previamente identificadas no processo de licenciamento.

b.3) início do aterro hidráulico sem finalização do sistema de drenagem (condicionante 18)

200. A Licença de Instalação e Operação do empreendimento estabeleceu, por meio da condicionante 18, que o início do aterro hidráulico da praia somente poderia ocorrer após a conclusão integral das obras de reestruturação do sistema de drenagem pluvial da orla de Ponta Negra.

201. Essa exigência possuía caráter técnico relevante, uma vez que os estudos ambientais do empreendimento já haviam indicado que o sistema de drenagem existente constituía importante vetor de poluição e de degradação ambiental da faixa de praia, além de representar risco à estabilidade geomorfológica do aterro projetado (evidência 7, p.466).

202. Desse modo, para reestruturação do sistema de drenagem da área da engorda foi contratada a empresa LR Engenharia e Consultoria Ltda., em maio de 2019, com o objetivo de elaborar projeto que permitisse o deságue das águas pluviais com dissipação adequada de energia hidráulica antes do contato com a faixa de areia, reduzindo, assim, os riscos de erosão do novo prisma praial (evidência 10, p.697).

203. Em 2023, o projeto então existente foi consolidado pela empresa R. Peotta Soluções Integradas de Engenharia, responsável pelo projeto básico da engorda, que o avaliou como consistente e adequado para ser implantado na extensão proposta e atestou sua compatibilidade com o aterro hidráulico (evidência 17, p.88).

204. A opção de drenagem escolhida para implantação previa a utilização de 14 pontos de deságue existentes, equipados com dissipadores de energia ("caixas pulmão"). O objetivo da solução seria diluir e equilibrar as vazões de chegada no enrocamento, reduzindo a energia cinética da água antes do contato com a areia, inclusive com a construção de novas galerias, bocas de lobo especiais com drenos no fundo e caixas de coleta de lixo com gradeamentos metálicos para evitar o carreamento de resíduos para a praia.

205. Para a execução das obras de adequação do sistema de drenagem urbana existente, em 10/1/2024 foi contratada a empresa Edcon Comércio e Construções Ltda. (Contrato 3/2024-Seinfra), em caráter emergencial, por meio de dispensa de licitação. Entretanto, em outubro de 2024 o referido contrato foi rescindido por ter sido submetido a modificações técnicas do projeto (evidência 16, p.421).

206. Enquanto a referida empresa executava o projeto, porém, os eventos de marés intensas ocorridos entre os dias 18 e 19 de setembro de 2024, que provocaram danos aos dissipadores, ao enrocamento existente e à orla de Ponta Negra, levaram a prefeitura do Natal a determinar que o aterro hidráulico fosse iniciado quando apenas 8 dos 16 dissipadores previstos haviam sido implantados, permanecendo pendentes estruturas essenciais para a adequada dissipação das vazões pluviais direcionadas à faixa de praia. Contudo, tanto o Idema quanto a Sedec, criticaram o início da engorda antes da finalização do sistema de drenagem, por

comprometer diretamente a funcionalidade hidráulica do sistema projetado (evidências 8, p.177 e 18, p.4 e 12).

Impactos da incompletude e insuficiência do sistema de drenagem na engorda de Ponta Negra

207. A exigência de conclusão prévia das obras de adequação do sistema de drenagem pluvial não constituía mera formalidade administrativa, mas requisito técnico essencial para a estabilidade da obra de engorda. A drenagem urbana do bairro de Ponta Negra direciona volumes significativos de águas pluviais para a faixa de areia, de modo que a ausência de dissipação adequada de energia hidráulica pode gerar erosão localizada, rebaixamento do perfil praial e comprometimento da integridade do aterro executado.

208. Nesse contexto, a decisão de iniciar o aterro hidráulico sem a conclusão integral dos dissipadores e demais estruturas de drenagem representou não apenas descumprimento da condicionante ambiental estabelecida na Licença de Instalação e Operação, mas também risco técnico relevante à funcionalidade e à durabilidade da obra, cujos efeitos vieram a ser constatados posteriormente nos monitoramentos ambientais e de engenharia realizados após a conclusão da engorda.

209. Quanto ao tema drenagem urbana no bairro de Ponta Negra, já se destacou o entendimento de especialistas em gestão costeira (vide parágrafo 107), no sentido de que as melhorias executadas pela prefeitura por ocasião da obra de engorda são paliativas e insuficientes, haja vista que para atenuar o problema dos alagamentos atualmente verificados na faixa de areia, que colaboram para a erosão marinha, seriam necessárias obras de macrodrenagem no local.

Situação encontrada - continuação

210. As causas do conjunto de ocorrências apontadas neste achado residem na execução do empreendimento em desacordo com o rito regular de licenciamento e com condicionantes ambientais relevantes; na utilização de jazida não contemplada nos estudos originais e sem regularização prévia no momento da modificação da solução executiva; e na redução do nível de controle e acompanhamento ambiental justamente em etapa sensível da obra. Em vez de atuar como instância preventiva e ordenadora, o licenciamento teve sua função técnica mitigada por conflitos institucionais e por interpretações que, na prática, favoreceram a continuidade da execução sem a integral observância dos pressupostos ambientais e operacionais necessários à solidez do empreendimento.

211. Os efeitos decorrentes das causas acima são expressivos. A flexibilização do controle e o avanço da execução em condições tecnicamente insuficientes ampliaram os riscos ambientais, sanitários e operacionais associados à intervenção, comprometeram a funcionalidade da drenagem e a estabilidade do aterro hidráulico e elevaram a possibilidade de redução da vida útil da obra, com prejuízo à economicidade do investimento público. A ausência de solução adequada e tempestiva para a drenagem, em especial, não representava mera falha formal, mas risco concreto à integridade do perfil praial e ao desempenho do aterro, uma vez que a descarga inadequada de águas pluviais sobre a faixa de praia tende a provocar erosão localizada, rebaixamento do perfil de areia e deterioração precoce da solução implantada. Soma-se a isso o potencial comprometimento da qualidade ambiental da orla e da balneabilidade, com repercussões sobre o uso público da praia, o valor turístico da área e a efetividade do dispêndio federal empregado.

Conclusão do achado de auditoria

212. Diante dos fatos apurados, conclui-se que o processo de licenciamento ambiental e a execução da obra de engorda da praia de Ponta Negra transcorreram em contexto de desarticulação institucional e de enfraquecimento dos mecanismos ordinários de controle, situação que comprometeu a regularidade técnica, ambiental e administrativa do empreendimento.

213. Avalia-se que a conjugação entre a judicialização do licenciamento, a edição de ato municipal invocado para flexibilizar exigências ambientais e a redução do acompanhamento fiscalizatório pelo órgão licenciador em fase crítica da obra produziu ambiente decisório incompatível com a condução segura de

intervenção costeira dessa magnitude, permitindo o prosseguimento da execução mesmo diante do descumprimento de condicionantes relevantes e da persistência de lacunas técnicas que deveriam ter sido previamente equacionadas no âmbito do licenciamento.

214. Nesse cenário, a obra avançou sem que estivessem plenamente asseguradas condições técnicas essenciais previstas no próprio processo autorizativo, a exemplo da conclusão integral do sistema de drenagem pluvial, da avaliação adequada dos impactos dessa drenagem sobre o aterro hidráulico e da regularização da jazida efetivamente utilizada para obtenção do material sedimentar. A situação mostrou-se ainda mais grave porque a utilização de área de empréstimo não contemplada nos estudos originais e não previamente regularizada no momento da alteração do projeto rompeu a aderência entre o objeto efetivamente executado e aquele que havia sido submetido à análise ambiental, comprometendo a confiabilidade do licenciamento e reduzindo a capacidade de controle sobre os riscos inerentes à intervenção.

215. O que se evidencia não é apenas uma irregularidade pontual no trâmite do licenciamento, mas uma falha mais ampla de governança e de gestão do empreendimento, na medida em que incertezas técnicas que deveriam ter sido resolvidas previamente foram transferidas para a fase de execução, convertendo-se em riscos concretos à qualidade da obra e à proteção do interesse público. Assim, ao prosseguir a intervenção sem a observância integral das condicionantes ambientais e sem a devida compatibilização entre execução, controle ambiental e planejamento técnico, a prefeitura do Natal expôs os recursos públicos aplicados a maior probabilidade de retrabalho, necessidade de correções posteriores, custos adicionais de manutenção e eventual redução da utilidade prática da solução implantada.

216. Desse modo, o achado de auditoria é classificado como indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade (IGC), tendo em vista que as graves ocorrências constatadas, que revelaram a fragilidade da governança e da gestão do empreendimento, a despeito de sua elevada complexidade e especificidade ambiental, possuem gravidade suficiente para ensejar a realização da audiência dos responsáveis, nos termos do art. 2º, inciso VI, da Resolução TCU 280/2016.

217. Como proposta de encaminhamento, sugere-se preliminarmente, com fundamento no art. 250, inciso V, do RI/TCU, sejam determinadas as **oitivas** da Sedec/MIDR e da Seinfra/PM do Natal, quanto às situações apresentadas no presente tópico.

218. Dentre os benefícios estimados para o achado de auditoria, menciona-se a melhoria na forma de atuação do ente beneficiário da transferência obrigatória da Defesa Civil para evitar a repetição das falhas identificadas, em especial quanto à necessidade: de se observar o regular licenciamento ambiental e os requisitos legais previstos para empreendimentos estruturantes de alta complexidade e materialidade; e de atender fielmente o quanto estabelecido nas condicionantes constantes das licenças previamente emitidas pela autoridade competente.

III.4 (IGC) Perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, bem como indícios de inadequação do material sedimentar extraído de jazida não licenciada

Descrição do achado

219. Devido à ausência de um sistema de drenagem pluvial em Ponta Negra compatível com a solução de engorda projetada (exigência constante do EVTEA); à realização do aterro com base em estudos preliminares e projetos com pouca maturidade para mitigação da erosão costeira; ao início das obras com a exploração de jazida marinha não licenciada pelo órgão ambiental competente, e com pesquisa e exploração não autorizadas pela ANM; e ainda à fiscalização municipal deficiente dos serviços prestados; constatou-se, decorrido apenas um ano da conclusão da obra, perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados no trecho de praia referente ao Morro do Careca e indícios de inadequação do material sedimentar extraído da jazida não licenciada.

220. Essas situações têm o potencial de proporcionar: o retorno à situação de risco de desastre anterior à obra de engorda; descaracterização da praia original; danos ambientais às praias adjacentes à Ponta Negra (carreamento de sedimentos); redução da vida útil e da funcionalidade do empreendimento; e dano ao erário, gerando prejuízo ao interesse público e frustração quanto aos benefícios do gasto público aos cidadãos.

Situação encontrada

221. Do exame da documentação referente ao monitoramento pós-obra de engorda, elaborado pela Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec), contratada pela Seinfra para a meta 8 (Planos/Programas Ambientais) do TC 17/2013, bem como dos levantamentos de campo realizados pela equipe de auditoria (inspeção física), observou-se que, antes de decorrido um ano da conclusão dos serviços, o aterro hidráulico executado no trecho da praia referente ao Morro do Careca (trecho sul) já apresentava relevante perda de volume - podendo chegar a um terço do total realizado - e de largura praial, indicando comprometimento da solução adotada para mitigação dos efeitos da erosão marinha no local e não atingimento da funcionalidade planejada.

222. A perda acentuada de sedimentos da engorda, em curto espaço de tempo, contraria as premissas constantes dos estudos preliminares e os projetos contratados, os quais previam um período de retorno (vida útil do aterro) estimado entre 7 e 10 anos (evidência 4, p.842).

223. As Figuras 3 e 4 evidenciam a gravidade do problema, sendo possível perceber o grande volume de sedimentos carreados do local desde a finalização da obra (fevereiro/2025) até dezembro de 2025 (data do último relatório de monitoramento da Funpec).

Figuras 3 e 4: Comparativo dos cenários da praia de Ponta Negra, região junto ao Morro do Careca, quando da finalização da engorda e dez meses após.



224. A situação, que foi amplamente divulgada na imprensa e nas redes sociais, vem sendo motivo de preocupação por parte da população que utiliza a praia para fins de recreio e lazer, bem como dos setores de comércio e turismo, ante o receio de retorno ao cenário de risco de desastres existente antes da intervenção de engorda.

225. Ocorre que tal preocupação já se encontra materializada, haja vista que, em períodos chuvosos e/ou durante marés de sizígia (lua cheia ou nova), o avanço do mar tem provocado, de forma reiterada, instabilidade no terreno realimentado, provocando a abertura de voçorocas (canais ou valas) e degradação na base da duna que cobre a falésia do Morro do Careca, intensificando o processo erosivo, como se observa no registro a seguir, ocorrido no mês de fevereiro de 2026.

Foto 3: Nova voçoroca aberta junto ao Morro do Careca, com derrubada da cerca protetiva e efeito erosivo na base da duna



Fonte: biomonitor_youtuber (12/2/2026)

Cenário de perda do aterro segundo os monitoramentos da Funpec

226. Segundo a Funpec, com a conclusão do aterro tornou-se imprescindível a implementação de um plano sistemático de monitoramento da Linha de Costa (LC) para **avaliar a efetividade da obra**, identificar possíveis pontos de instabilidade e acompanhar a redistribuição espacial dos sedimentos ao longo do tempo.

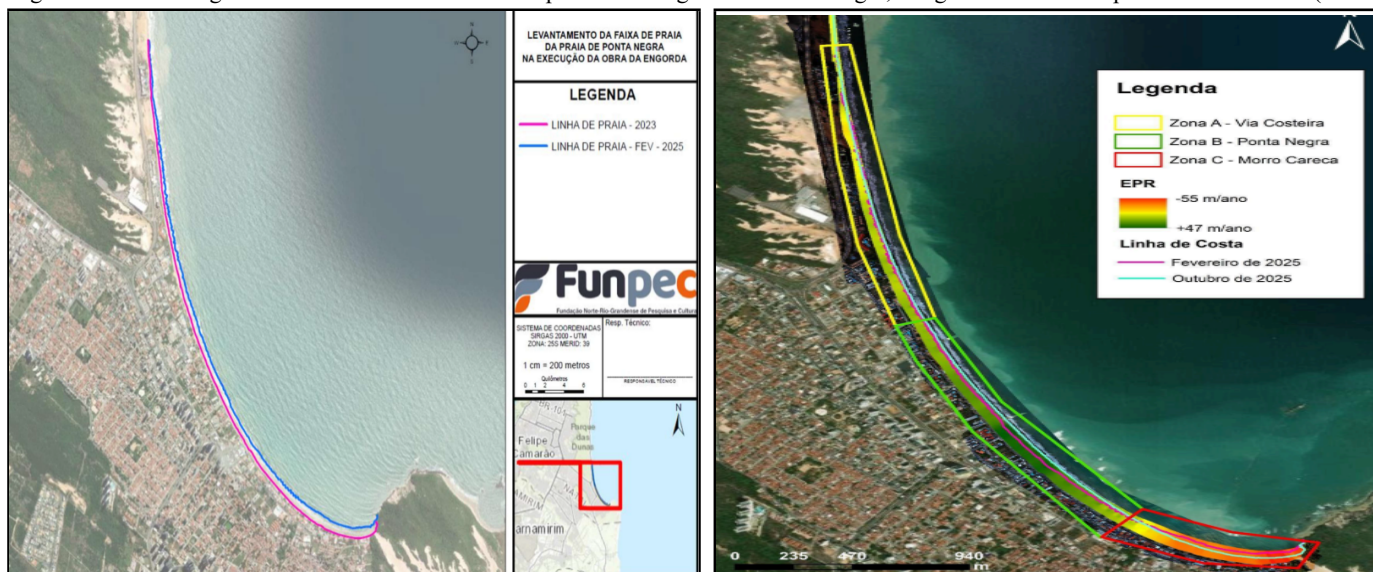
227. Tais ações buscam atender à condicionante 65 da Licença de Instalação e Operação 2024-213610/TEC/LIO-0033, emitida pelo Idema/RN em 13/8/2024, que estabelece o acompanhamento, via planos e programas ambientais, do **meio físico** do objeto. Outras áreas objeto de monitoramento são os meios de engenharia, biológico e socioeconômico.

228. A Funpec disponibilizou à equipe de auditoria os relatórios do “Programa de Monitoramento da Faixa e Dinâmica Praial e Acompanhamento da Evolução Espacial da Praia Realimentada” referentes aos meses de dezembro/2024, janeiro/2025, fevereiro/2025, outubro/2025, novembro/2025 e dezembro/2025 (evidências 29 a 31). Esses relatórios de monitoramento integram importante acervo técnico do empreendimento, mediante os quais é possível identificar o cenário evolutivo da realimentação praial. Destaca-se que os levantamentos e as avaliações constantes dos aludidos relatórios são de responsabilidade de equipe técnica multidisciplinar, composta majoritariamente por profissionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) contratados pela fundação especificamente para o programa (evidência 27, p.1-129), Síntese dos Relatórios de Monitoramento dos Planos/Programas Ambientais).

229. Para os monitoramentos, a praia engordada foi dividida em três zonas (segmentos): Zona A - Via Costeira (norte); Zona B - Ponta Negra (central); Zona C - Morro do Careca (sul).

230. As Figuras 5, 6 e 7 apresentam o trecho realimentado junto ao Morro do Careca (Zona C), com evidenciação das linhas de costa anterior (cor magenta) e posterior à obra de engorda (cor azul), bem como as medidas das larguras da faixa de areia nesses momentos, com destaque para a maior extensão atingida de 73,51 metros no segmento.

Figuras 5 e 6: Visão geral das linhas de costa anterior e posterior à engorda de Ponta Negra; e segmentos adotados para monitoramento (zonas)



Fonte: Funpec

Figura 7: Detalhes da faixa de areia no segmento sul (zona C) com suas larguras após a obra engorda



Fonte: Funpec

231. O conceito de Linha de Costa (LC), com base em Crowell *et al.* (1991), é a linha que demarca o limite atingido durante a maré alta (preamar) de sizígia, caracterizada por uma mudança nítida de tonalidade nas areias da praia. Segundo a Funpec, esse é um dos indicadores mais usados pela sua facilidade de identificação em imagens aéreas (Leatherman, 2003). Registrou-se que a LC de 2023 foi obtida com base em imagens de satélite do software Google Earth, e a LC de 2025 adquirida por imagem de aerolevantamento por drone (ortomosaico). Vale registrar que as medidas referenciadas na figura precedente guardam conformidade com as medidas constantes nos desenhos dos perfis topográficos do projeto executivo (“primitivo”, antes da intervenção) e projeto *as built* (pós-obra) (evidência 32, p.1-94)

232. O monitoramento de outubro de 2025 da Funpec aponta **acentuada erosão na zona C**, com **recoo da linha de costa atingindo valores críticos**, chegando a **58m** em apenas seis meses, indicando

“fragilidade extrema nessa área”. O estudo destaca que tal recuo decorreria tanto de processos naturais (ondas e correntes), quanto da perda de sedimentos associada à drenagem pluvial urbana existente no local. Foi também verificada acreção (ganho de sedimentos) em maior grau na zona B (central), o que poderia estar indicando uma redistribuição longitudinal de sedimentos (deriva em direção ao norte) (evidência 30, p.13).

233. Vem sendo reportado que no período monitorado ocorreram dois eventos críticos de **rompimento do aterro hidráulico**. O primeiro em 6/2/2025, poucos dias após a entrega da obra, e o segundo em 18/6/2025, ambos caracterizados pela formação de voçorocas em decorrência de fluxos oriundos da drenagem urbana adjacente à praia, ocasionando o extravasamento dos dissipadores e direcionamento das águas para a zona C. Registra-se, ainda, a presença de erosão interna tipo *piping*, que concorre para a desestabilização do aterro hidráulico.

234. A presença de áreas alagadas próximas aos dissipadores construídos pela prefeitura, somada a possíveis descartes de água de piscinas, ligações clandestinas e vazamentos da rede pública), reforça a hipótese de sobrecarga hídrica do aterro. Detalhes acerca do sistema de drenagem existente em Ponta Negra, incluindo as obras de adequação realizadas pela prefeitura e os problemas identificados nas vistorias e monitoramentos da Funpec, no âmbito dos Planos/Programas Ambientais, bem como na inspeção realizada pela equipe de auditoria, encontram-se no Anexo F.

235. Os especialistas da Funpec assinalam que, na ausência de intervenções complementares por parte da municipalidade, tais como o reaterro dos locais mais erodidos, o controle de drenagem a montante, o redimensionamento dos dissipadores e a implantação de lagoas de captação/infiltração, a tendência será de continuidade da perda de sedimentos, com consequente agravamento da erosão no segmento sul da engorda, bem como redistribuição dos materiais para os demais trechos, até o eventual atingimento de novo equilíbrio sedimentar.

236. O monitoramento da linha de costa (LC) de novembro/2025 reporta a ocorrência de novo evento crítico de rompimento do aterro hidráulico junto ao Morro do Careca, com acúmulo de água na faixa de areia ocasionado por maré alta em fase de lua cheia, que fez com que a maré adentrasse pela mesma vala dos eventos anteriores, ocasionando mais remoção de sedimentos e rebaixamento topográfico (evidência 30, p.41).

237. Neste contexto, aduz que a retenção da água do mar junto ao aterro também é atribuída ao fato de a escarpa praial possuir cota superior à do pós-praia, funcionando como barreira e impedindo o retorno da água ao mar (inclinação negativa do terreno em direção ao mar).

Fotos 4 e 5: Alagamentos da faixa de areia nas proximidades do Morro do Careca e demais segmentos, em prejuízo ao lazer e comércio local



Fotos 6 e 7.: Voçorocas formadas junto ao Morro do Careca e com fluxo das águas de drenagem e do mar acumuladas no aterro, derrubando a cerca de proteção ao morro e provocando erosão e perda dos serviços da engorda no local.



Fonte: Reportagem G1 RN Intertv Cabugi 8/10/2025 (Fotos: Philipe Salvador, <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2025/10/08/mar-avanca-sobre-a-engorda-da-praia-de-ponta-negra-e-derruba-cerca-no-morro-do-careca-em-natal.ghtml>)

238. O monitoramento de novembro de 2025, cujos levantamentos de campo datam do mês anterior, indica a ocorrência de perdas de sedimentos em todas as zonas, embora tenham sido registrados ganhos em determinados locais. A análise volumétrica correlata aponta uma perda acumulada, desde a finalização da obra, de **390.437 m³**, montante que se aproxima de **um terço** do total realizado na realimentação praial de Ponta Negra (1,2 milhão de m³). A fundação ressalva, todavia, que tal estimativa necessitaria de confirmação por novos levantamentos topobatimétricos, previstos para 2026 (evidência 30, p.59).

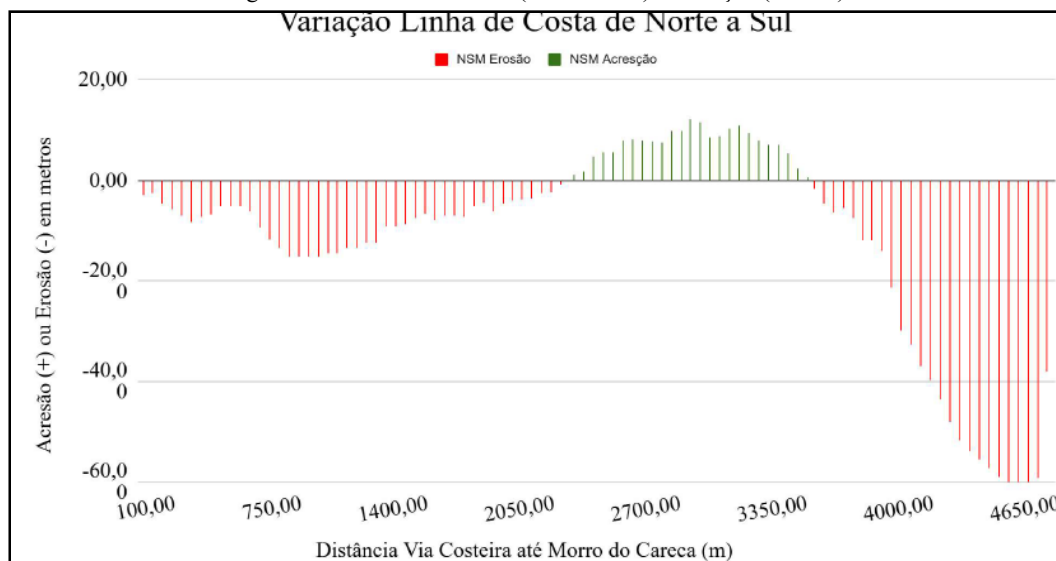
239. Prossegue destacando que, na zona A (Via Costeira), a retração da linha de costa (LC) nos primeiros 2.000 m da engorda seria decorrente da maior exposição do segmento à energia das ondas. No que se refere à zona C (trecho sul), caracterizada por elevada vulnerabilidade à erosão, a perda acentuada de sedimentos já estaria possibilitando que o mar, durante as marés de maior amplitude (sizígia), atingisse o sopé da duna do Morro do Careca, “comprometendo a principal função do aterro hidráulico de proteger esse ponto turístico contra a erosão costeira” (evidência 30, p.52).

240. Quanto à drenagem, em especial aos dissipadores construídos pela municipalidade na praia de Ponta Negra, o relatório reforça o entendimento de que, a despeito de tais estruturas apresentarem efeito positivo localmente, “é necessário complementar com medidas de contenção do escoamento superficial a montante, como pequenas lagoas de captação e infiltração para amortecer picos de vazão pluvial”. (evidência 30, p. 51-52, e 31, p. 22)

241. O monitoramento da linha de costa (LC) referente a dezembro de 2025 também informa a ocorrência de perda de sedimentos na zona A, embora o entorno do Morro do Careca seja identificado como o “ponto mais crítico de erosão costeira da área estudada”, apresentando taxa média de recuo da ordem de 5 m por mês, o que corresponde a aproximadamente 60 m por ano, **valor considerado elevado pelos especialistas para sistemas costeiros urbanos e indicativo de instabilidade morfodinâmica significativa** (evidência 31, p.31).

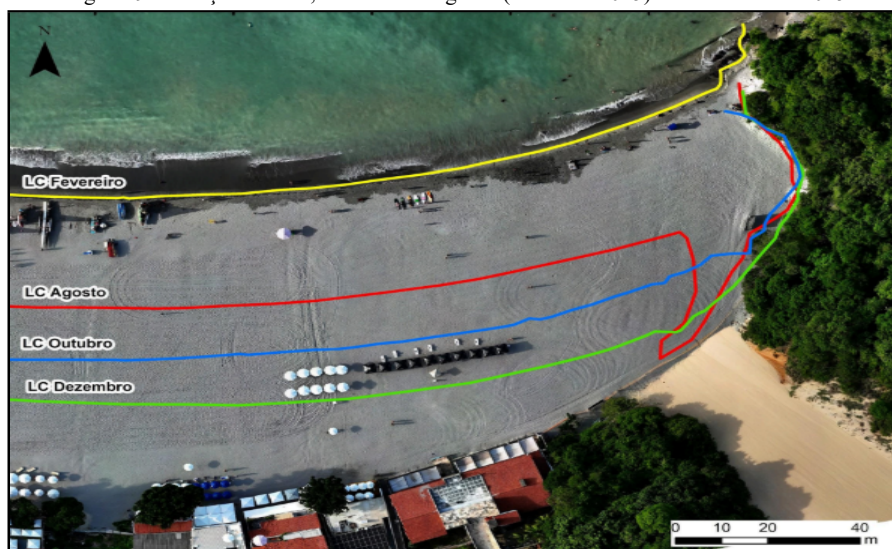
242. A Figura 8 apresenta a variação da linha de costa verificada em dezembro/2025, com recuo (cor vermelha) nos segmentos norte (quase 20 m) e sul (60 m) e pequena acresção no segmento central (cor verde). Já a Figura 9 evidencia a regressão contínua da linha de costa em direção ao continente a contar de fevereiro de 2025, na entrega da obra.

Figura 8: Processos de erosão (zonas A e C) e acresção (zona B).



Fonte: Funpec (dez/2025)

Figura 9: Retrações da LC, no final da engorda (fevereiro/2025) e em dezembro/2025



Fonte: Funpec (dez/2025)

243. O monitoramento de dezembro/2025, em sua conclusão, aduz que, de forma geral, os resultados permitem inferir que o aterro hidráulico promoveu melhoria das condições da praia, mas **não solucionou o problema estrutural no Morro do Careca, onde a ação combinada da drenagem pluvial e da energia de ondas mantém a erosão**. Além disso, os resultados confirmam a ocorrência de transporte de sedimentos do setor sul para as porções central e norte da praia, reforçando a necessidade de monitoramento contínuo e de medidas adicionais de contenção (evidência 31, p.31-32).

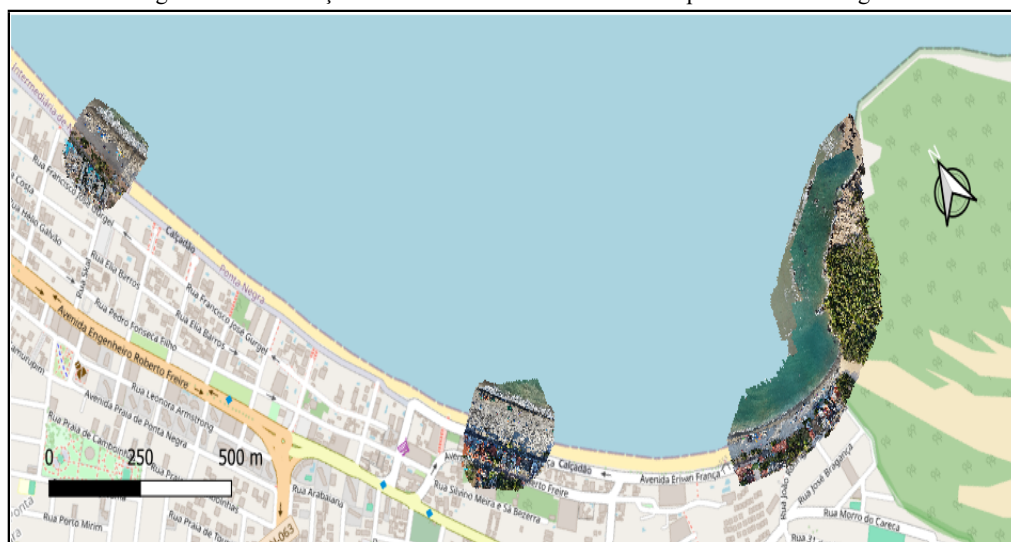
Cenário da perda de aterro segundo os levantamentos da equipe de auditoria

244. Objetivando verificar a situação de perda parcial dos serviços de engorda, a equipe de auditoria procedeu à inspeção física do objeto do Termo de Compromisso 17/2013, percorrendo os 4,6 km do aterro entre a praia de Ponta Negra e a Via Costeira acompanhada de técnicos da Seinfra responsáveis pela fiscalização da obra.

245. Em campo, para aferição das larguras da faixa de aterro ao longo da praia de Ponta Negra, tomando-se os mesmos segmentos (zonas A, B e C) constantes dos monitoramentos da Funpec (Figura 10),

a equipe serviu-se de equipamento drone para captação de imagens georreferenciadas (vídeos e fotos). O equipamento utilizado foi o drone DJI Mini 5 pró. No levantamento das medidas também foi considerado o critério da faixa de areia identificável, contando com o auxílio do software "Qgis", compatível com as ortofotos produzidas a partir das imagens obtidas pelo drone. Para o processamento das referidas ortofotos foi utilizado o software WebODM. Ambos os softwares mencionados são de uso livre e de código aberto.

Figura 10: Localização das três áreas de voo do drone na praia de Ponta Negra.



Fonte: Equipe de auditoria

246. Os sobrevoos com drone foram realizados nos dias 5 e 6/11/2025, em período de lua cheia e de maré alta (preamar).

247. A Figura 11 evidencia o **forte recuo da linha de costa** e a **significativa perda de volume de aterro na região do Morro do Careca** em novembro de 2025 (estimado em 70m nos estudos da Funpec), com uma faixa de areia remanescente, no sopé da duna, de apenas 18,98m. Tal valor guarda conformidade com uma faixa de aproximadamente 25m constante do perfil apresentado no monitoramento de dezembro/2025 (evidência 31, p.23), representando um recuo estimado de 70m. A LC identificada pela auditoria (na cor azul) também se assemelha à linha de costa do mesmo período, conforme Figura 9 (linha verde) (Obs.: a fundação não alocou, em imagem, a LC de novembro/2025).

Figura 11: Largura reduzida da faixa de areia junto ao Morro do Careca, na maré alta (ortofoto de 5/11/2025)



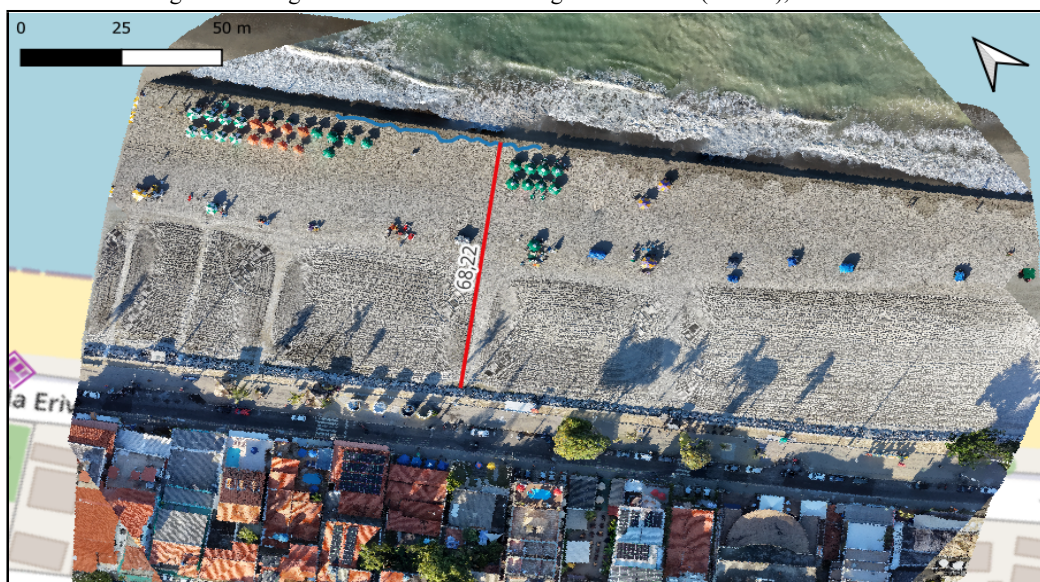
Fonte: Equipe de auditoria

248. Os registros de drone (ortofotos) que seguem, alusivos às zonas A (largura de 55,09m) e B (largura de 68,22m), também se encontram alinhados às medidas da faixa de areia constantes dos perfis apresentados no relatório de monitoramento de dezembro/2025 (evidência 31, p.26 e 24), os quais apresentam faixas de areia respectivamente de 60m (Perfil EF, Coral Plaza Hotel) e 70m (Perfil CD, Bella Natal Praia Hotel). Outrossim, os segmentos refletem as situações de erosão e de acresção expostas no gráfico da Figura 8.

Figura 12: Largura da faixa de areia no segmento norte (zona A), na maré alta



Figura 13: Largura da faixa de areia no segmento central (zona B), na maré alta



Fontes: Equipe de auditoria

Ações adotadas pela Seinfra em face da perda acelerada dos serviços de engorda (Morro do Careca)

249. Mediante o Ofício de Requisição 08-2024 TCU/AudUrbana, de 9/2/2026, a Seinfra foi instada pela equipe de auditoria a prestar esclarecimentos quanto às causas identificadas para o problema da perda do aterro na zona C (sul) e informar acerca das eventuais medidas administrativas adotadas pela prefeitura junto às empresas contratadas para o empreendimento (projetista, consórcio construtor, supervisora, etc.).

250. Em resposta (Ofício 89/2026 SEINFRA, de 27/2/2026, evidência 1, p.29-30), a municipalidade reconhece perdas ao longo do aterro, com “maior evidência” nas proximidades do Morro do Careca e registra



que a formação de voçoroca no período chuvoso pode ter contribuído pontualmente para o agravamento do quadro na zona C, ressalvando, contudo, que a perda de material se verificou em toda a extensão da praia, inclusive em trechos nos quais não houve registro de extravasamento de águas pluviais.

251. Assinala que, diante desse cenário, a gestão municipal entende ser imprescindível que as **empresas responsáveis pelos estudos preliminares, bem como a empresa encarregada da elaboração do projeto executivo e da execução da obra**, prestem esclarecimentos técnicos à Seinfra, a fim de **elucidar as causas da perda acelerada de material sedimentar e informar se tal comportamento, especialmente na magnitude observada, encontrava-se previsto ou era tecnicamente esperado**.

252. Informa que a Seinfra formalizou, em dezembro de 2025, solicitação de esclarecimentos à empresa DTA, responsável pela elaboração do projeto executivo e pela execução da obra, para que se manifestasse acerca dos fatos observados, e que, após receber resposta da referida empresa, oficiou novamente a empresa com novos questionamentos.

253. No que tange à empresa Tetra Tech, responsável pelos estudos preliminares (EVTEA e EIA/RIMA), informa que a empresa também foi instada a se pronunciar acerca da constatação, em especial quanto à ausência de aprofundamento técnico sobre a viabilidade de adoção de estruturas de confinamento do engordamento artificial da praia, tais como molhes, solução adotada em outras intervenções similares realizadas no território nacional.

254. A despeito dos esclarecimentos apresentados, **nenhum documento comprobatório acerca das medidas anunciadas pela Seinfra acompanhou o ofício de resposta**. Vale ressaltar que, por força do Contrato 21/2024, o consórcio construtor DTA-AJM é responsável pela estabilidade, qualidade, correção e segurança dos serviços, na forma da lei (Cláusula 7ª – Obrigações da Contratada, item 7.1, “I”, evidência 33, p.3-4).

Indícios de inadequação do material sedimentar extraído de jazida não licenciada

255. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), após o encerramento do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) 48/2023 firmado com o Idema/RN, promoveu vistoria nos dias 15 e 16/6/2025 na praia de Ponta Negra com o objetivo de registrar as atividades de engorda realizadas pela prefeitura do Natal.

256. Em 2/7/2025, foi emitido o Relatório de Vistoria 2/2025-Sedaf/CGLic/Dilic (evidência 34, p.1-12), no qual se registram percepções quanto aos impactos positivos e negativos do empreendimento. Entre os impactos adversos apontados, o Ibama destaca que o tipo e a textura da areia utilizada na engorda (material dragado sem autorização da ANM) apresentam diferenças em relação ao material local original, o que acarretou alteração da cor original da praia e da granulometria da areia. Ademais, assinala haver “necessidade de continuidade de peneiramento da areia para remoção e destinação adequada de fragmentos grosseiros que prejudicam o uso da praia (rodolitos)”.

257. No âmbito do monitoramento da qualidade de sedimentos da área diretamente afetada (condicionante 59 da Licença de Instalação e Operação - LIO), a Funpec elaborou a Nota Técnica 3/2024 – Meio Físico, em 14/1/2025 (anexa ao Relatório do Plano de Emergência e Contingência, de março/2025 (evidência 35, p.18-20), reportando a presença de sedimentos carbonáticos, tais como rodolitos (macroalgas calcárias), conchas de moluscos e fragmentos dessas carapaça, além de “chamar a atenção para o risco de ocorrência de acidentes e incidentes com usuários da praia, tanto dentro quanto fora da água”. Informa-se que a constatação foi comunicada durante a execução da obra, havendo sido caracterizada como **não conformidade**, sem que tenha sido devidamente solucionada. A referida nota técnica ainda orientou e sugeriu a coleta desses materiais com equipamentos mecanizados apropriados.

258. Importa, também, trazer à baila os apontamentos constantes dos relatórios técnicos da fundação referente aos meses de maio e dezembro de 2025, vinculados ao Programa de Monitoramento Geodinâmico

e Erosão Costeira nas Áreas de Influência do Empreendimento, com foco na dinâmica sedimentar e nas alterações morfológicas da praia realimentada.

259. No relatório de maio/2025, subitem 4.2.1 (Levantamento Sedimentológico, evidência 35, p.36-37), é informado que antes da obra os teores de carbonato de cálcio (CaCO_3) eram bastante baixos, variando entre 7,38% e 0,53% das amostras. E a matéria orgânica também com baixos teores, entre 1,71% e 0,03%, sugerindo um ambiente com baixa contribuição de matéria biogênica ou detritos orgânicos.

260. Durante a execução da obra, registra-se a ocorrência de diminuição significativa nos teores de CaCO_3 , os quais passaram a variar de 1,53% a apenas 0,01%, indicando uma possível diluição ou dispersão dos sedimentos carbonáticos. Por sua vez, os teores de matéria orgânica (M.O.) mantiveram-se nos padrões similares ao período anterior, sem alterações expressivas.

261. Contudo, após a conclusão da engorda, observou-se um aumento expressivo no teor médio de carbonato de cálcio (CaCO_3), com destaque para a pós-praia com 42,12%, seguida pela antepraia com 30,88% e o estirâncio com 16,75%. Tal significativa elevação indica **a introdução de sedimentos carbonáticos no ambiente praiial, possivelmente provenientes de áreas externas ao sistema original (jazida submersa), como resultado direto da obra de engorda**. Os teores de matéria orgânica nessa fase, por sua vez, mantiveram-se baixos.

262. No relatório de dezembro/2025, item 5 (Análises Granulométricas), destacou-se que na zona A (Via Costeira) foram verificados os maiores índices de carbonatos (CaCO_3), com média geral de 34,46% e um valor máximo de 40,05% especificamente na antepraia. Na zona B (central), observou-se média de 29,57%, com destaque para os 38,32% de índice de carbonato na região da pós-praia. Já na zona C (Morro do careca), a concentração de CaCO_3 teve média de 19,05%, com maior valor percentual identificado na pós-praia, correspondente a 36,65% (evidência 35, p.62).

263. Do quanto assinalado, entende-se restar caracterizada irregularidade referente a **ausência de tratamento do problema de forma tempestiva**, tanto por parte do consórcio construtor quanto da fiscalização a cargo da prefeitura (a qual contou com apoio de empresa supervisora contratada - GSA), resultando na constatação de descumprimento de relevante condicionante estabelecida nas licenças ambientais do empreendimento.

264. O aparecimento e o acúmulo de material calcáreo na praia, em percentuais elevados, somente foram enfrentados pela municipalidade após a finalização da engorda. Nesse contexto, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (Semurb) firmou, em 25/2/2025, o Contrato 02/2025, destinado à execução de serviços de limpeza mecanizada e saneamento da faixa de areia da praia de Ponta Negra, cujo objeto compreendia “a remoção de rodolitos e outros materiais calcáreos acumulados na área de espraçamento e na faixa de areia, decorrentes do aterro hidráulico realizado no local” (evidência 36, p.17-32).

265. O termo de referência da contratação consignou que o acúmulo desses sedimentos “tem comprometido a segurança dos banhistas, o aspecto paisagístico, a acessibilidade da área e até gerado ocorrências de cortes em crianças e adultos ao pisar nesses fragmentos, evidenciando um comprometimento da segurança dos banhistas durante seu banho de mar”. Ademais, registra que **a remoção desses fragmentos seria essencial para garantir a segurança dos usuários e a preservação das características originais da praia** (evidência 36, p.2).

266. A adversidade em comento, todavia, não se encontra solucionada até a presente data. A limpeza contratada apresenta caráter meramente superficial, restrita à faixa de areia da praia, não alcançando as camadas mais inferiores da engorda nem as demais áreas de influência direta da intervenção, que abrangem também a porção emersa da praia. Em razão da dinâmica do sistema praiial, tais sedimentos são continuamente redistribuídos para os locais frequentados pela população (antepraia, estirâncio e pós-praia), ocasionando riscos e desconfortos aos usuários.

Fotos 8 e 9: Presença de material calcáreo (rodolitos) na praia de Ponta Negra, logo após a engorda (fevereiro/2025) e em março de 2026.

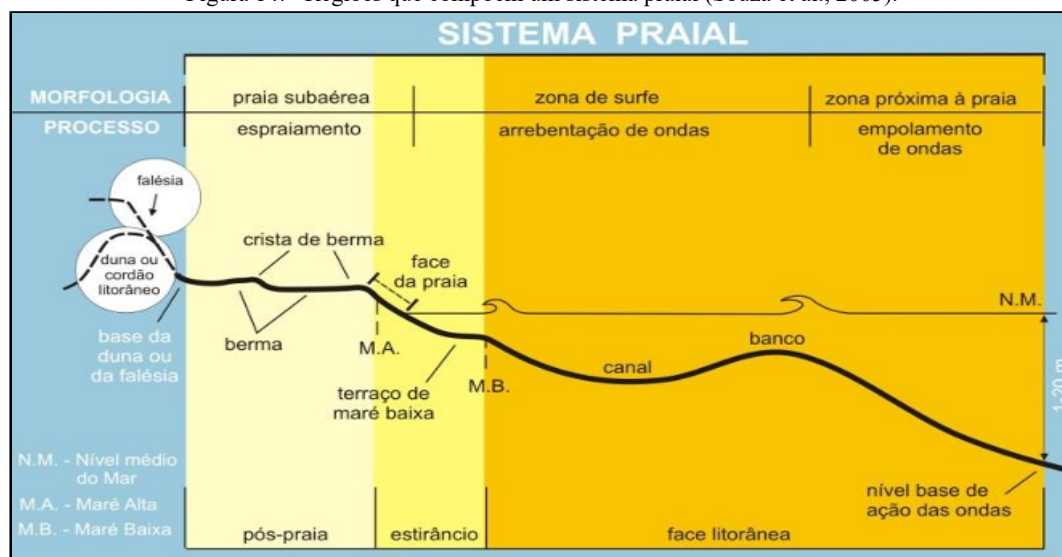


Fonte (1): G1 RN (10/2/2025) <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2025/02/10/rodolitos-encontrados-na-areia-da-engorda-da-praia-de-ponta-negra-oferecem-risco-a-banhistas-e-trabalhadores-diz-prefeitura-de-natal.ghtml> (Foto: Fernanda Zauli/g1);

Fonte (2): <https://www.instagram.com/exclusivopontanegarn/> (março/2026).

267. Destarte, é possível concluir que o aterro hidráulico realizado alterou as características da praia de Ponta Negra, ao introduzir elementos calcáreos (carbonato de cálcio, incluindo rodolitos) em percentuais elevados na areia e no meio marinho em desconformidade com a composição original da faixa litorânea, o que acarreta riscos de acidentes e desconforto à população que frequenta o local para fins de lazer e recreio, além de impactos negativos sobre as atividades turísticas e comerciais na região.

Figura 14: Regiões que compõem um sistema praial (Souza et al., 2005).



Fonte: Fundespa (2010)

Situação encontrada - continuação

268. Das análises procedidas no presente achado, identificou-se, como uma das causas para a perda acelerada do objeto do TC 17/2023 a **ausência de um sistema de drenagem pluvial compatível com a solução de engorda projetada e realizada.**

269. Constatou-se que o sistema de drenagem pluvial existente antes da intervenção da engorda foi objeto de adequações com o intuito de corrigir problemas identificados e de se alinhá-lo à solução recomendada no EVTEA para o enfrentamento da erosão marinha. Todavia, as melhorias implementadas no

sistema não foram idealizadas para evitar o acúmulo das águas pluviais coletadas e despejadas na faixa de praia realimentada, e sim para essencialmente promover a redução do impacto do fluxo de escoamento no local via equipamentos denominados dissipadores de energia.

270. A drenagem urbana atualmente existente no bairro continua a direcionar as águas coletadas diretamente para a praia de Ponta Negra. Após a execução do aterro hidráulico, passaram a ocorrer regularmente, em períodos de chuvas mais intensas, alagamentos na faixa aterrada não previstos nos estudos preliminares e nos projetos aprovados. Tais alagamentos decorrem da saturação do terreno e de uma inclinação negativa do terreno em direção ao mar, o que favorece o surgimento de voçorocas e contribui para a instabilidade e perda de sedimentos por erosão, especialmente no segmento sul (Morro do Careca).

271. As obras de adequação do sistema realizadas pela prefeitura não se mostraram compatíveis e suficientes para engorda realizada. Intervenções de macrodrenagem no bairro não foram indicadas nos estudos preliminares (EVTEA e EIA/RIMA), o que possibilitaria a coleta e o direcionamento das águas pluviais para locais afastados da faixa de areia da praia, tais como reservatórios temporários construídos para essa finalidade, para posterior escoamento via emissários submarinos, ou para lagoas existentes na região. A municipalidade informou estar promovendo estudos para executar obras complementares corretivas para drenagem, conforme noticiado à equipe de auditoria no Ofício 89/2026 -SEINFRA, de 27/2/2026 (evidência 1, p.29-30). Porém, até a efetiva correção dos problemas identificados, a erosão marinha tenderá a agravar sobremaneira as perdas de objeto já incorridas.

272. Outra causa identificada refere-se à realização do aterro com base em estudos preliminares e projetos que apresentavam lacunas relevantes, indicando fragilidade quanto à maturidade técnica desses produtos para enfrentamento da erosão marinha verificada na praia de Ponta Negra.

273. Como exemplo dessa fragilidade, cita-se o problema da baixa resiliência a alagamentos da faixa alargada, que não foi adequadamente tratada nos produtos referenciados, subestimando seu potencial de comprometimento da estabilidade e da segurança da obra de engorda.

274. O risco de perda do aterro de forma acelerada, em período significativamente inferior aos sete anos de vida útil (período de retorno) da engorda, não foi contemplado nos estudos preliminares de EVTEA e EIA/RIMA (elaborados pela empresa Tetra Tech), tampouco na documentação técnica alusiva aos projetos básico (empresa R. Peotta) e executivo do empreendimento (consórcio DTA-AJM).

275. Outro exemplo a ser mencionado diz respeito à revisão do projeto básico licitado pelo consórcio construtor DTA-AJM, levada a cabo por ocasião da elaboração do projeto executivo da engorda. Tal revisão deixou de promover alterações nos perfis do aterro hidráulico previstos para o segmento do Morro do Careca - local de maior erosão e perda dos serviços realizados -, limitando-se a adotar ajustes apenas nos segmentos norte e central, cujas cotas foram elevadas com o objetivo de garantir uma faixa de areia mais larga. Assim, a despeito da expertise do consórcio construtor, em especial da empresa DTA, optou-se pela execução da intervenção de engorda **sem avaliação e proposição de medidas destinadas a mitigar os riscos de perda prematura do objeto no segmento referenciado.**

276. Cabe ainda acrescentar que a Matriz de Riscos adotada pela Seinfra por ocasião da contratação da obra é omissa quanto à possibilidade de perda dos serviços da realimentação praial em prazo inferior ao previsto nos estudos e projetos aprovados (evidência 37, p.1-3).

277. No que respeita aos indícios de inadequação do material sedimentar utilizado na engorda de Ponta Negra, mencionam-se, como causas do problema, a realização do aterro com base em estudos preliminares e projetos com lacunas relevantes, incluindo a insuficiência das prospecções e ausência de tempestividade dos levantamentos realizados; o início das obras com a exploração de jazida marinha não licenciada pelo órgão ambiental competente, e sem autorização de pesquisa e exploração pela ANM; e ainda a fiscalização municipal deficiente dos serviços prestados.



278. Quanto aos efeitos do achado de auditoria, menciona-se grave prejuízo ao interesse público, haja vista a tendência de retorno à situação de risco de desastres e de degradação ambiental verificada anteriormente à execução da obra de engorda. A redução prematura da vida útil esperada para a solução de alargamento da faixa de areia da praia compromete sua funcionalidade, notadamente a mitigação dos efeitos da erosão marinha, ensejando a necessidade de novos dispêndios públicos para a recomposição dos serviços perdidos. Ademais, a ineficiência na consecução de parcela relevante do objeto do TC 17/2013, consistente na proteção ao patrimônio ambiental das dunas/falésias junto ao Morro do Careca, cartão postal da cidade do Natal, frustra as expectativas dos cidadãos em relação à entrega de bens e serviços de qualidade.

279. A perda de sedimentos do aterro realizado também constitui indício de deslocamento de sedimentos para outras regiões costeiras da cidade do Natal, com potencial de ocasionar danos ambientais às praias adjacentes à Ponta Negra.

280. No que respeita aos indícios de inadequação do material sedimentar extraído de jazida não licenciada, tem-se como resultado a descaracterização da praia original, com a introdução de elevados teores de elementos de carbonato de cálcio, incluindo os denominados “rodolitos”, o que acarreta risco de acidentes e desconforto aos frequentadores de Ponta Negra. Tal situação possui potencial para reduzir a atratividade da praia, afetando negativamente o turismo e o comércio local.

281. Cabe salientar, por derradeiro, que a municipalidade tem noticiado obras de revitalização da orla de Ponta Negra, as quais, se desacompanhadas de intervenções de macrodrenagem e de correção dos problemas da engorda realizada, também estarão sujeitas a riscos de degradação pelo avanço do mar nas novas estruturas.

Conclusão do achado de auditoria

282. A perda acelerada dos serviços de engorda da faixa de areia da praia de Ponta Negra, em Natal/RN (meta 6 do plano de trabalho da Transferência 17/2013), principalmente no segmento sul, nas proximidades do Morro do Careca, decorre de falhas nos estudos preliminares, nos projetos e na execução da engorda.

283. Restou identificado que as empresas contratadas para atuar junto ao empreendimento, bem como a própria prefeitura do Natal (Seinfra/RN), não procederam à adequada avaliação dos riscos associados à execução do empreendimento, especialmente os riscos advindos do descumprimento de exigências previamente estabelecidas, dentre as quais se inclui a compatibilidade do sistema de drenagem do bairro com a solução de engorda, consignada no EVTEA. Menciona-se, ainda, a deficiência dos estudos preliminares, dos projetos e da execução física do aterro que implicaram em utilização de jazida de sedimentos não licenciada pela autoridade ambiental, com pesquisa e exploração também não autorizadas pela Agência Nacional de Mineração (ANM).

284. O fracasso das ações de mitigação da erosão marinha junto ao Morro do Careca, atestada pela perda precoce dos serviços de engorda, implica em comprometimento da funcionalidade do objeto da transferência obrigatória e retorno à situação de risco de desastres e de degradação do patrimônio ambiental existente anteriormente ao empreendimento, com possível enquadramento nos arts. 69 e 70 da Lei 8.666/93.

285. Sem embargo, considerando que a transferência obrigatória TC 17/2013 permanece vigente e que se encontram em curso os monitoramentos referentes ao pós-obra (Planos/Programas Ambientais), entende-se que a Sedec/MIDR, na qualidade de concedente ou gestor federal dos recursos transferidos à municipalidade, deve proceder às ações a seu cargo para apurar os robustos indícios de dano ao erário decorrentes da perda acelerada, em poucos meses da finalização da obra, dos serviços de engorda executados. Tal atuação prestigia o interesse público envolvido e a necessidade de salvaguarda do vultoso investimento realizado (cerca de R\$ 70 milhões para a meta em comento), envolvendo os escassos recursos da Ação 22BO da Defesa Civil nacional.

286. Ante todo o exposto, o presente achado foi classificado como IGC (indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade), nos termos do art. 2º, inciso VI, da Resolução TCU 280/2016, e não como IGP (art. 2º, inciso IV, indício de irregularidade com recomendação de paralisação) em função de que a obra de alargamento da praia de Ponta Negra se encontra concluída desde fevereiro de 2025, não cabendo a destinação de recursos adicionais à municipalidade para o contrato firmado para a meta 6 (engorda) da avença. Ademais, registra-se o compromisso da Sedec/MIDR de aguardar a finalização da presente auditoria para avaliar a pertinência de eventual revisão do plano de trabalho vigente (v. achado de auditoria 5). Consigna-se, por fim, que a perda do objeto relatada neste tópico do relatório de auditoria possui potencial de ensejar a citação ou audiência dos responsáveis e a expedição de medidas de controle destinadas à apuração de eventual dano ao erário, caso este venha a ser efetivamente configurado.

287. Como proposta de encaminhamento ao achado de auditoria, sugere-se preliminarmente, com fundamento no art. 250, inciso V, do RI/TCU, sejam determinadas as **oitivas** da Sedec/MIDR, da Seinfra/PM do Natal, do Consórcio DTA-AJM e da empresa GCA Engenharia e Arquitetura Ltda., em função das situações apresentadas no presente tópico.

288. Como potenciais benefícios, mencionam-se a apuração de eventuais responsabilidades dos gestores e das empresas que concorreram para as irregularidades relatadas, com possível aplicação de penalidades, e, se for o caso, o levantamento dos prejuízos e a quantificação de eventual dano ao erário, em especial no que tange à perda significativa de serviços executados em curto intervalo após a conclusão da intervenção de engorda, no segmento realimentado nas proximidades do Morro do Careca.

III.5 (IGC) Pactuação de aditivo contratual para acréscimo dos quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não licenciada pelo órgão ambiental, sem anuência do concedente, em afronta à legislação da transferência de recursos e às licenças emitidas, correspondendo a despesas não passíveis de serem financiadas com recursos federais

Descrição do achado

289. Devido à realização de serviços de dragagem, transporte e aterro praial em quantitativos superiores à planilha original contratada, sem prévia alteração do plano de trabalho e se utilizando de material proveniente de jazida não autorizada para a engorda da praia de Ponta Negra, em desrespeito à legislação que fundamentou o repasse federal e à importante condicionante ambiental estabelecida nas licenças emitidas (LP e LIO); constatou-se pactuação de aditivo contratual para legitimar a execução desses serviços superiores, que foram realizados em decorrência de atuação irregular do beneficiário da transferência auditada, não se tornando despesas passíveis de serem acolhidas pelo concedente (Sedec). Isso implicou em responsabilidade do município de arcar com recursos próprios as despesas relacionadas a tais compromissos estabelecidos junto ao construtor.

Situação encontrada

290. Após a realização da Concorrência Pública Internacional 34/2023, promovida pela Secretaria Municipal de Infraestrutura de Natal/RN (Seinfra) para a contratação das obras de dragagem e aterro hidráulico na praia de Ponta Negra (meta 1 do edital), bem como da complementação do calçadão da orla (meta 2), foi celebrado, em 30/4/2024, o Contrato 21/2024 entre o Município de Natal/RN e o Consórcio DTA-AJM, no valor global de R\$ 73.776.366,77. Do exame da planilha contratual, verifica-se que a parcela que corresponde especificamente aos serviços de dragagem e aterro hidráulico alcança o montante de **R\$ 67.486.957,75**, ou 91,5% do valor global do contrato assinado (evidência 6, p.447).

291. O prazo de execução do objeto foi de 150 dias corridos a contar da data do recebimento da Ordem de Serviço (OS), emitida em 24/5/2024. Em 8/10/2024, houve a pactuação do 1º Termo Aditivo (TA),

prorrogando a vigência contratual por 150 dias consecutivos, a partir de 27/11/2024 até 25/4/2025, com execução dos serviços até 24/3/2025.

292. Em 24/12/2024, o fiscal da obra designado pela prefeitura informou às instâncias superiores da Seinfra, por meio do Memorando Interno 73/2024-SEAO, sobre a necessidade de alterações voltadas à conclusão e plena funcionalidade do empreendimento, entre as quais a elevação da cota da praia, aumento do volume de aterro e alteração da DMT em função da alteração da jazida de empréstimo.

293. O fiscal da obra consignou que a alteração das cotas nos segmentos central e norte, bem como o consequente incremento do volume de aterro, decorreriam das condições meteoceanográficas registradas em Natal entre 17/9 e 20/9/2024, caracterizadas por maré alta associada à ressaca, circunstâncias que fundamentaram a edição do Decreto Municipal 13.192, de 20/9/2024, declarando situação de emergência nas áreas afetadas pela erosão costeira no município. Acrescentou que a manutenção da cota única originalmente prevista no projeto (2,75 m) não atenderia às condições impostas pelo evento extremo, sob pena de redução substancial da vida útil do aterro ou mesmo a possibilidade de seu desfazimento.

294. A partir de então, a empreiteira procedeu à revisão do projeto básico licitado e contratado, com a alteração e o escalonamento da cota de praia, mantendo-se 2,75m para o trecho sul e elevando-se para 3,05 m no trecho norte, com o objetivo de preservar a largura da faixa de areia projetada.

295. Na sequência, a Seinfra elaborou Planilha de Adequação, da qual resultaram acréscimos de quantitativos em serviços já previstos na planilha contratual original, no valor de R\$ 11.575.917,07, bem como inclusão de serviços novos, no montante de R\$ 2.459.061,10, perfazendo impacto financeiro total de **R\$ 14.034.978,17**.

296. Em 27/12/2024, foi então celebrado o 2º TA ao Contrato 21/2024, elevando o valor contratual para R\$ 87.811.344,94, o que corresponde a um acréscimo total de 19,02% ao montante inicial. Considerando-se apenas a meta 1, relativa à engorda, o acréscimo representa 20,8%.

297. A Sedec realizou visita técnica na praia de Ponta Negra em 25/2/2025, constatando a conclusão da obra da engorda com volume adicional de aterro em relação ao previsto inicialmente no projeto, passando de 1.004.0181m³ para 1.201.300,00m³, o que ensejaria a necessidade de revisão do Plano de Trabalho. Na oportunidade, a secretaria especializada também verificou o estágio da revisão dos estudos e projetos da drenagem pluvial e o cronograma estabelecido para as obras, havendo constatado a incompletude dos serviços, com 8 dissipadores em execução dos 16 planejados.

298. Por seu turno, a Nota Técnica 01/2025/DOP/SEDEC-MIDR, também de 25/2/2025, examinou a situação das jazidas de extração de areia destinadas à engorda, distinguindo a jazida originalmente prevista no projeto (autorizada pelo órgão ambiental, mas descartada em razão da presença significativa de material inadequado) da jazida efetivamente utilizada na obra, explorada em situação precária e sem a correspondente regularização.

299. Quanto à ausência de licença para retirar areia de um novo local, a Sedec destacou a seguinte justificativa advinda da prefeitura do Natal (Ofício 256/2024):

Com relação ao licenciamento, **não houve tempo hábil para seu licenciamento pleno**, pois devido a condições de marés extremas **as obras foram iniciadas emergencialmente sobre a égide do Decreto Nº 13.192 de 20 de setembro de 2024**, em anexo. Entretanto anteriormente ao decreto já havia sido solicitado à ANM a dispensa de título minerário, que também está em anexo.

300. Ao apreciar a questão, os técnicos da Sedec consignaram não caber manifestação por parte da secretaria especializada, uma vez que para a utilização do material da nova jazida **o município utilizou-se de legislação municipal** para emissão de decreto caracterizando situação de emergência frente ao recente



aumento do processo de erosão costeira, conforme extrato publicado no diário oficial do município. Salientaram ainda que o Plano de Trabalho vigente conta com a meta 8 - Elaboração e Execução de Programas Ambientais, e com a meta 9 - Supervisão dos Programas Ambientais, ambas sendo executadas com profissionais multidisciplinares responsáveis por planos e programas gerados a partir das condicionantes ambientais da LIO, “que poderão ser utilizados, caso o órgão licenciador manifeste a necessidade de mitigar impactos causados na nova jazida.”

301. Sem embargo, a própria nota técnica recomenda, em sua conclusão, **a liberação de recursos para a conclusão da meta 6** (obra da engorda) da transferência obrigatória, em montante superior a R\$ 15 milhões, até então pendente de aprovação pela concedente. Tal posicionamento contrastou com a posição do Ministério Público do estado do RN, que mediante sua Procuradoria Especializada de Defesa Ambiental e Patrimônio (PGE/RN), pugnou pela suspensão imediata dos efeitos da Licença de Instalação e Operação 2024-213610/TEC/LIO-0033, a autuação do município por infração ambiental e o embargo das obras de dragagem da jazida marinha não licenciada, em protesto contra o desrespeito ao arcabouço legal de proteção ambiental que rege a atividade de dragagem e estabelecimento de jazidas de extração de material em ambiente protegido (marinho).

302. Observa-se que a Sedec optou por emitir nota técnica no sentido de liberar parcela financeira relevante da transferência (15 milhões) mesmo estando ciente da grave infração de caráter ambiental cometida pela municipalidade no que diz respeito à situação irregular da jazida explorada para a engorda, e da indevida adoção de um decreto municipal para afastar as condicionantes do licenciamento para tal atividade.

303. Cabe registrar que a prefeitura do Natal não firmou termo aditivo referente à mudança da jazida, a despeito de esse evento trazer relevantes implicações na execução do objeto pactuado, bem como na regularidade ambiental do empreendimento. A cláusula 6.1. do Contrato 21/2024 prevê a incorporação ao ajuste, mediante termos aditivos e/ou de ratificação, de quaisquer modificações necessárias, ocorridas durante a sua vigência, para a execução do objeto.

304. Segundo a supervisora GCA, a dragagem foi iniciada pelo consórcio construtor em 30/8/2024 e, já no dia seguinte, constatou-se a inadequação do material dragado para o aterro hidráulico, situação que ocasionou o entupimento de trecho da tubulação de recalque e a paralisação da obra. Ainda assim, não houve desmobilização imediata do empreendimento, permanecendo os equipamentos no canteiro e a draga ancorada nas proximidades da praia.

305. O período de paralisação da obra em razão do impasse relativo à jazida compreendeu, ao que indicam os documentos examinados, o intervalo de 1º a 20/9/2024. Da análise dos primeiros relatórios mensais elaborados pela GCA, referentes ao período de 16 a 31/8/2024 e ao mês de setembro de 2024, **não se identificaram registros de acompanhamento, pela supervisora, do processo de definição do novo local de extração de sedimentos, nem de eventuais alertas quanto às providências necessárias à sua regularização.**

306. Apenas em 27/3/2025, dois meses após a finalização da obra, a Seinfra/PM Natal envia solicitação de aditivo à Sedec, para cobrir os custos contratuais supervenientes da engorda (Ofício n. 204/2025 - SEINFRA-CHGAB/SEINFRA).

Análise da Sedec/MIDR quanto à revisão da meta 6 para cobertura do aditivo contratual

307. A Nota Técnica 5/2025 e o Parecer 1/2025, de 2/9/2025, ambos do DOP/SEDEC-MIDR, analisam o pedido da municipalidade de revisão do valor da engorda (evidência 38, p. 9-28). A primeira pugnou pelo indeferimento dos acréscimos pleiteados pela municipalidade dos itens de administração local, operacional, canteiro de obras e batimetria multifeixe categorias A e B, carentes da devida fundamentação.



O segundo documento, após analisar detalhadamente a nova DMT (Distância Média de Transporte) da jazida explorada e a composição de custos da dragagem com a draga efetivamente utilizada (com capacidade inferior à do equipamento licitado/contratado) entendeu como aceitável o acréscimo de **R\$ 7.127.396,34** para a revisão do valor da meta 6 do Plano de Trabalho (50,78% do valor do aditivo pactuado pela prefeitura), passando a meta 6 para o montante de R\$ 74.614.354,09.

308. No âmbito do Parecer 1/2025, a Sedec entendeu pertinente colher um parecer da Consultoria Jurídica do MIDR, em razão de que a prefeitura celebrou o termo aditivo de acréscimo de serviços e valores ao seu contrato da obra sem o conhecimento do concedente, ressaltando que ainda não teria havido pagamentos à empreiteira por tal aditivo.

309. O Parecer 281/2025/CONJUR-MIDR/CGU/AGU, de 16/9/2025, a despeito de consignar a ressalva apontada pela Sedec, e de considerar que a prefeitura, ao celebrar aditivo referente à revisão de plano de trabalho ainda não aprovada, teria assumido o risco inerente a uma eventual negativa do pleito pela União, opinou por não haver óbices à continuidade do feito (evidência 38, p.29-40).

310. O Parecer 5/2025/COAE/CGRES/DOP/SEDEC, de 17/11/2025, manifesta-se pela aprovação da revisão do Plano de Trabalho (versão 17 apresentada pela prefeitura do Natal), e ante o argumento de que a obra de engorda da praia está concluída, sugere a liberação da parcela correspondente ao valor aditado de R\$ 7.127.396,34.

311. Pouco antes da aprovação da nova revisão do plano de trabalho (versão 17) e transferência dos recursos aprovados pelo concedente para o aditivo, a equipe de auditoria, em novembro de 2025, entendeu prudente realizar uma reunião remota com a equipe técnica da Sedec responsável pela condução da transferência obrigatória 17/2013, no sentido de comunicar acerca dos **indícios de irregularidades** constatados na execução da meta 6 da avença, em especial da infração ambiental referente à exploração de jazida não aprovada/licenciada para a obra do aterro hidráulico e da pactuação de aditivo contratual para a execução do objeto à revelia do concedente e do plano de trabalho vigente, o que teria o **potencial de tornar a despesa correlata não elegível para ser financiada com recursos federais do repasse**.

312. O titular do DOP/Sedec, demonstrando prudência que o caso requeria, emitiu despacho em 24/11/2025 no sentido de aguardar a finalização da auditoria e o posicionamento final do TCU quanto à aprovação da revisão do plano de trabalho e à legalidade do pagamento em questão. O despacho foi acolhido pelo titular da secretaria especializada em 4/12/2025 (evidência 38, p.56-57).

313. Ademais, considerando o conjunto probatório coligido e analisado na fiscalização, acredita-se que as graves constatações advindas do presente trabalho corroboram o entendimento de que o empreendimento não deve receber recursos federais adicionais para a meta 6 do plano de trabalho, como a percepção de acelerada perda do objeto pactuado e da funcionalidade da intervenção de engorda realizada junto à área do Morro do Careca (v. achado de auditoria 4).

314. Cabe destacar que a prefeitura do Natal, ao afastar, via decreto municipal em setembro de 2025, a necessidade de cumprimento das condicionantes ambientais da LIO quanto à nova jazida, assumiu o risco de comprometimento da legalidade da dragagem a ser realizada no novo local designado. Em essência, avalia-se que tal ação equivale à exploração ilegal de material proveniente de área costeira submetida a rigoroso controle para evitar riscos de desastres ao meio ambiente. Acrescenta-se que também não foi obtida manifestação tempestiva da Agência Nacional de Mineração (ANM) para pesquisa e exploração da nova jazida.



315. As constatações em referência, que advêm da deficiência dos estudos e projetos adotados, poderão resultar na constituição de dano ao erário por não atingimento da boa e regular aplicação dos recursos públicos transferidos. Neste sentido, a equipe de fiscalização manifesta-se no sentido de que nenhum valor complementar deva ser aprovado para meta 6, no contexto da revisão pleiteada pelo ente beneficiário, sob o **risco de aumento, em relação aos recursos federais, dos prejuízos verificados até o momento** com a perda significativa dos serviços de engorda realizados na praia de Ponta Negra.

316. Por derradeiro, cabe assinalar que a prefeitura do Natal já assumiu a responsabilidade do pagamento, com recursos próprios, de parte (pouco mais de R\$ 4 milhões) dos R\$ 14.034.978,17 referentes ao 2º Termo Aditivo ao Contrato 21/2024, conforme declaração enviada ao concedente em 1/9/2025 (evidência 39, p.1-2).

317. Em síntese, a causa identificada para o achado corresponde à realização de serviços de dragagem, transporte e aterro praial em quantitativos superiores à planilha original contratada, sem prévia anuência do concedente, e se utilizando de material proveniente de jazida não autorizada pela autoridade ambiental para a engorda da praia de Ponta Negra, em desrespeito à legislação que fundamentou o repasse federal e em afronta à importante condicionante ambiental estabelecida nas licenças emitidas (LP e LIO).

318. Como efeito dessa situação, tem-se a caracterização das despesas correlatas ao aditivo em questão como não passíveis de serem acolhidas pelo concedente (Sedec), implicando em responsabilidade do município de arcar unicamente com recursos próprios tais compromissos assumidos junto ao construtor.

Conclusão do achado de auditoria

319. O presente achado foi classificado como IGC (indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade), nos termos do art. 2º, inciso VI, da Resolução TCU 280/2016, considerando: a) o risco de prejuízos ao erário pelo pagamento de despesas contratuais decorrentes de atuação irregular do beneficiário da transferência obrigatória auditada, caracterizada por não atendimento à importante condicionante estabelecida pela autoridade ambiental de providenciar o devido licenciamento da jazida utilizada para prover os sedimentos para a engorda da praia; e b) a não observação da legislação correlata às transferências obrigatórias da Defesa Civil, ante a ausência de anuência prévia do concedente para alteração da meta 6 do plano de trabalho da avença, em especial das especificações dos serviços de dragagem, transporte e aterro praial. Registra-se que a ocorrência em tela tem o potencial de ensejar a citação ou audiência dos responsáveis.

320. Como proposta de encaminhamento ao achado de auditoria, sugere-se preliminarmente, com fundamento no art. 250, inciso V, do RI/TCU, sejam determinadas as **oitivas** da Sedec, da Seinfra/PM do Natal, do Consórcio DTA-AJM e da empresa GCA Engenharia e Arquitetura Ltda., para que apresentem manifestação quanto às situações relatadas no presente tópico.

321. Como benefícios, as medidas de controle propostas objetivam evitar eventuais prejuízos ao TC 17/2013 com o pagamento de despesas de um termo aditivo contratual da obra de engorda (meta 6 do plano de trabalho da avença), consideradas preliminarmente como não elegíveis para financiamento federal em função de vício de legalidade.

III.6 (IGC) Restrição à competitividade da Concorrência Internacional 34/2023 (Seinfra/PM Natal), por exigência de disponibilidade de equipamento de dragagem - Draga Hooper - com capacidade de armazenamento bastante superior ao admitido quando da execução do objeto

Descrição do achado

322. Devido à realização dos serviços de dragagem e transporte de material sedimentar para engorda da Praia de Ponta Negra com utilização de embarcação - Draga TSHD (*Trailing Suction Hopper Dredger*) - com capacidade de armazenamento bastante inferior ao estabelecido no edital, situação vedada pela própria



contratante (CPL da prefeitura) em face de questionamentos das licitantes, constatou-se restrição à competitividade na Concorrência Pública Internacional 34/2023 em função de estabelecimento de critério de habilitação (capacidade técnica, disponibilização de equipamento) que não se mostrou essencial durante a execução da obra para o cumprimento do objeto. Essa ocorrência, além de caracterizar desrespeito à legislação aplicável, em especial os arts. 3º e 30, §5º, da Lei 8.666/1993, configurou obstáculo à formulação das propostas por parte das empresas interessadas na seleção, com potencial de afastar licitantes e de comprometer a economicidade na contratação.

Situação Encontrada

323. A equipe de auditoria identificou que o edital da Concorrência Internacional 34/2023 (Seinfra/RN) exigia, como requisito de comprovação da qualificação técnica e operacional, que: i) o profissional da licitante demonstrasse haver executado obras de dragagem com draga autotransportadora de arrasto (THSD) (Draga tipo Hopper) com características semelhantes às do objeto da licitação ou de maior porte e complexidade; ii) a própria licitante deveria comprovar a execução de obras de dragagem com equipamento de mesmo tipo, com cisterna mínima de 4.700 m³, potência mínima instalada de 7.500 kw e distância de transporte igual ou superior a duas milhas náuticas (evidência 20, p.155-156).

324. Adicionalmente, conforme dispôs o Projeto Básico da obra de engorda, anexo ao edital (item 3.2.6), o licitante deveria apresentar relação explícita dos equipamentos a serem utilizados na execução dos serviços, acompanhada de **declaração de disponibilidade**, incluindo expressamente a draga autotransportadora do tipo TSHD mencionada.

325. Após a publicação do edital, contudo, a exigência técnica relativa à draga do tipo Hopper, com as especificações acima mencionadas, passou a ser objeto de questionamentos e contestações formais por parte de empresas interessadas na participação no certame, conforme se expõe a seguir:

a) Empresa Rohde Nielsen

326. Por meio de pedido de esclarecimento, a empresa Rohde Nielsen questionou a necessidade de utilização de draga com capacidade mínima de cisterna de 4.700 m³. Argumentou que equipamentos modernos de dragagem, mesmo com cisternas de menor capacidade, poderiam alcançar níveis de produtividade superiores aos de dragas mais antigas e de maior porte. Nessa linha, sustentou que a exigência editalícia seria **desproporcional e potencialmente restritiva à competitividade**, indagando se a Administração admitiria a utilização de dragas modernas com capacidade inferior à indicada no edital, porém superior a 2.500 m³ ou 2.700 m³ e com idade inferior a cinco anos, as quais, segundo a empresa, permitiriam a execução do objeto dentro dos prazos previstos, inclusive com redução de custos operacionais (evidência 20, p. 332-333).

327. Em resposta ao referido questionamento, a Comissão Permanente de Licitação (CPL), baseando-se em parecer do Secretário Adjunto de Planejamento da Seinfra, Sr. Luiz Alexandre Dantas de Almeida, afirmou que “o edital é taxativo quando exige que a draga tenha cisterna com capacidade mínima de 4.700 m³, não sendo possível sua redução”, sustentando que tal requisito estaria fundamentado nos documentos técnicos do Projeto Básico (Relatório de Impacto na Linha de Costa e Metodologia para Engordamento). Argumentou ainda que a utilização de dragas de menor capacidade implicaria aumento do número de viagens, elevação do custo operacional e, conseqüentemente, incremento do preço unitário dos serviços, citando como fundamento o Acórdão 28/2013-TCU-Plenário.

328. Diante da negativa da Administração quanto à possibilidade de utilização de dragas de menor capacidade, a empresa Rohde Nielsen optou por não apresentar proposta no certame.

b) Empresa Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda.

329. A empresa também solicitou esclarecimentos acerca das exigências técnicas relativas à draga, tendo recebido da CPL confirmação de que a capacidade mínima de cisterna constituía requisito obrigatório, sendo rejeitados atestados que indicassem capacidades inferiores. Diante dessa manifestação, a empresa igualmente não apresentou proposta no certame.

Inclusão de item não essencial como critério de habilitação

330. A despeito de a prefeitura ter respondido a essas empresas que a exigência de 4.700 m³ era taxativa e impossível de ser reduzida por fins de isonomia e eficiência, o consórcio vencedor (DTA-AJM) acabou por executar a obra com a **draga TSHD Elbe**, que possui capacidade de **apenas 2.841 m³**, conforme constatado pela empresa GCA Engenharia e Arquitetura Ltda., contratada para prestação de serviços técnicos de engenharia consultiva voltados à supervisão e ao apoio à gestão e à fiscalização das obras de engorda (evidência 21, p.63). Assim, o serviço foi executado fora da especificação requerida no edital com uma draga que tinha a mesma capacidade daquela preterida na proposta da empresa que abandonou o certame.

331. A circunstância de o empreendimento ter sido executado com equipamento cuja capacidade de armazenamento corresponde a aproximadamente **60% da capacidade mínima exigida no edital** (2.841 m³ frente aos 4.700 m³ exigidos) evidencia que o requisito técnico estabelecido no instrumento convocatório superou, em termos significativos, as necessidades efetivas do objeto licitado. Tal constatação indica que a capacidade mínima fixada não se mostrava indispensável para garantir a execução do serviço, revelando desproporcionalidade entre a exigência editalícia e as condições reais de execução da obra.

332. A esse respeito, o Relatório 3 da GCA (outubro de 2024), ao identificar a utilização de equipamento com capacidade inferior à especificada no edital, advertiu que a adoção de draga de menor porte implicaria aumento do número de ciclos de transporte de sedimentos, com potencial impacto negativo no cronograma de execução da obra.

333. Tal alerta foi reiterado nos relatórios subsequentes da supervisora, destacando-se a necessidade de maior número de ciclos de dragagem em razão da menor capacidade da cisterna (Relatório 5, dezembro de 2024), bem como a constatação de que o equipamento em operação **não atendia às especificações originalmente previstas no projeto básico e no edital da licitação** (Relatório 7, fevereiro de 2025).

334. Desse modo, apesar dos sucessivos alertas apresentados pela empresa supervisora quanto à utilização de draga com capacidade inferior à exigida no edital, a Secretaria Municipal de Infraestrutura (Seinfra) aprovou o Projeto Executivo que previa a utilização da draga Elbe, de menor capacidade, admitindo na prática condição técnica distinta daquela estabelecida como requisito de habilitação no certame.

335. No âmbito da Concorrência 34/2023, registra-se que também houve questionamentos e recursos apresentados por consórcios e empresas participantes acerca da obrigatoriedade da draga exigida no edital. Ainda que as empresas que prosseguiram no certame tenham sido formalmente habilitadas, tal circunstância **não afasta a possibilidade de restrição à competitividade**, uma vez que potenciais interessados podem ter sido dissuadidos de participar da licitação em razão das exigências técnicas estabelecidas no instrumento convocatório.

336. Sob o aspecto jurídico, a Concorrência Internacional 34/2023 foi processada sob a égide da Lei 8.666/1993, nos termos da regra de transição prevista no art. 191 da Lei 14.133/2021, razão pela qual a aferição da regularidade do edital e dos atos dele decorrentes deve observar os parâmetros da legislação então vigente:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá



optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

337. Nessa linha, a Lei 8.666/1993 já estabelecia, em seu art. 3º, §1º, inciso I, a vedação à inclusão, nos atos convocatórios, de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame:

Lei 8.666/1993, art. 3º. (...)

§1º. É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei 8.248, de 23 de outubro de 1991 (Redação dada pela Lei 12.349, de 2010); (sublinhou-se)

338. O dispositivo legal acima evidencia que somente se legitimam exigências editalícias **necessárias, proporcionais e diretamente vinculadas ao objeto licitado**, sendo vedada a imposição de requisitos impertinentes ou excessivos que restrinjam injustificadamente o universo de potenciais licitantes. Da mesma forma, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que as exigências de qualificação técnica devem guardar correlação com as parcelas efetivamente relevantes do objeto e com a garantia de sua adequada execução, não se admitindo a fixação de requisitos que, a pretexto de resguardar a Administração, resultem em limitação indevida da competitividade.

339. Também não se admite que a Administração, após haver fixado requisito objetivo no edital e tê-lo reafirmado durante o certame, venha a relativizá-lo na execução contratual, sob pena de violação à isonomia, à vinculação ao instrumento convocatório e à segurança jurídica.

340. Nesse sentido, o **Acórdão 1.745/2009-TCU-Plenário**, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, assenta que não devem ser incluídas nos instrumentos convocatórios exigências não previstas em lei ou irrelevantes para a verificação da qualificação dos licitantes, sob pena de afronta ao princípio da competitividade:

“Voto

5. Constatou-se, no Edital da Concorrência n. 04/2007, a exigência de que as empresas licitantes oferecessem certidões negativas de multas e débitos salariais e de infrações, expedidas pela Seção de Fiscalização do Trabalho da Delegacia Regional do Trabalho - DRT.

6. A teor do disposto no art. 37, inciso XXI, da CF/1988, são permitidas, nos certames licitatórios, apenas exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Nessa orientação, a Lei Geral de Licitações e Contratos, no seu art. 27, estabelece que, para fins de habilitação, é permitido demandar dos interessados em participar da disputa, exclusivamente, documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira e técnica, regularidade fiscal e cumprimento ao inciso XXXIII do art. 7º da CF/1988. (sublinhou-se)

7. Essa lei enumera os documentos que poderão ser exigidos para comprovar tais qualificações (arts. 28 a 31), entre os quais não se incluem as certidões negativa de multas e débitos salariais e de infrações, expedidas pela Seção de Fiscalização do Trabalho da Delegacia Regional do Trabalho.



8. Daí depreende-se que não devem ser incluídas nos instrumentos convocatórios exigências não previstas em lei ou irrelevantes para a verificação da qualificação dos licitantes, sob pena de se infringir o princípio básico da competitividade norteador de certames dessa natureza”. (sublinhou-se).

341. Na mesma linha, o **Acórdão 434/2010-TCU-2ª Câmara**, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz consignou que as exigências de qualificação técnica previstas no art. 30 da Lei 8.666/1993 possuem caráter taxativo, não sendo legítima a criação de formalidades ou condicionantes desnecessárias aptas a restringir a participação de interessados:

“2. A esse respeito, ensina Marçal Justen Filho: “A Lei 8.666/1993 disciplinou de modo minucioso a matéria da qualificação técnica. Um dos caracteres mais marcantes da Lei 8.666/1993 foi a redução da margem de liberdade da Administração Pública nesse campo e a limitação do âmbito das exigências. Buscou evitar que exigências formais e desnecessárias acerca da qualificação técnica constituam-se em instrumento de indevida restrição à liberdade de participação em licitação. O objetivo é eliminar distorções ocorridas no sistema anterior, onde os requisitos de qualificação técnica acabavam por inviabilizar o acesso de muitas empresas à licitação (*in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª ed., p. 305)”. (sublinhou-se).

342. Por sua vez, o **Acórdão 2.474/2019-TCU-Plenário**, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler enfatiza que as exigências de qualificação técnica devem restringir-se aos aspectos indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações contratuais e às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, nos termos do art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993:

“18. Ainda cabe ressaltar que a exigência imposta pelo edital ora em exame para qualificação técnica, em consonância com os entendimentos jurisprudenciais do TCU, foi potencialmente restritiva, uma vez que os serviços de desapropriação referem-se a somente 0,62% do valor do contrato, contrariando a disposição de que as exigências de qualificação técnica devem se restringir aos aspectos indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações da licitação e às parcelas de maior relevância e valor significativo, nos termos do art. 30 § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, e do art. 14 da Lei 12.462/2011, que institui o RDC. (sublinhou-se)

19. Nos termos de remansosa jurisprudência do TCU, consubstanciada na Súmula 263, as exigências de qualificação técnica devem se ater às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto licitado”.

343. No caso sob exame, a exigência de comprovação de experiência anterior e de disponibilidade de draga TSHD com cisterna mínima de 4.700 m³ não se mostrou adequada como requisito indispensável à execução do objeto licitado. Isso porque, conforme verificado na execução contratual, os serviços de dragagem e transporte de sedimentos destinados à engorda da Praia de Ponta Negra foram realizados com equipamento de capacidade substancialmente inferior, sem que tal circunstância tenha impedido o prosseguimento das obras ou a aceitação dos serviços pela Administração. Tal situação evidencia que o parâmetro técnico fixado no edital extrapolou o estritamente necessário à garantia da execução contratual, assumindo caráter potencialmente restritivo à competitividade do certame.

344. No edital sob exame, verifica-se, portanto, a existência de dupla irregularidade:

i) a fixação de requisito de qualificação técnica excessivamente restritivo, apto a afastar potenciais interessados no certame; e

ii) a posterior flexibilização desse mesmo requisito na fase de execução contratual, com a admissão de equipamento de capacidade substancialmente inferior àquela considerada obrigatória no instrumento convocatório.

345. As irregularidades evidenciam fragilidade no planejamento técnico e na elaboração do projeto básico, além de comprometerem a seleção da proposta mais vantajosa, na medida em que as propostas foram formuladas com base em parâmetros técnicos distintos daqueles efetivamente aceitos pela administração municipal durante a execução do objeto.

346. As irregularidades identificadas tiveram como causas, em primeiro lugar, a deficiência no planejamento técnico da contratação e na formulação do projeto básico, uma vez que os parâmetros operacionais adotados para definir o requisito de qualificação técnico-operacional foram transpostos para o edital sem demonstração suficiente de que correspondiam, de forma estritamente necessária e proporcional, às reais exigências da execução do objeto. Em vez de se apoiar em justificativa técnica aderente às condições concretas da obra e apta a demonstrar que apenas embarcação com aquele porte e aquelas especificações seria efetivamente indispensável, a administração municipal contratante incorporou, como exigência de habilitação, premissas extraídas dos estudos e documentos antecedentes sem submetê-las a validação crítica adequada quanto à sua necessidade, razoabilidade e impacto concorrencial.

347. Em segundo lugar, as irregularidades foram causadas pela manutenção injustificada desse requisito restritivo ao longo da fase licitatória, mesmo após os questionamentos formulados por potenciais licitantes quanto à sua proporcionalidade, aderência ao mercado e compatibilidade com soluções tecnológicas aptas à execução dos serviços. Em vez de reavaliar tecnicamente a cláusula, à luz das impugnações e pedidos de esclarecimento apresentados, a administração reafirmou seu caráter supostamente indispensável, sem afastar de modo convincente a possibilidade de que dragas de menor porte pudessem executar satisfatoriamente o objeto. Houve, assim, não apenas falha originária na definição do parâmetro técnico, mas também deficiência superveniente na revisão crítica da exigência editalícia, o que contribuiu para consolidar, no instrumento convocatório, condição potencialmente excessiva e restritiva à competitividade.

348. Em terceiro lugar, o quadro foi agravado pela dissociação entre a rigidez adotada na fase licitatória e a conduta posteriormente observada na execução contratual. Com efeito, constatou-se que os serviços de dragagem e transporte de sedimentos destinados à engorda da Praia de Ponta Negra foram executados mediante utilização de equipamento com capacidade substancialmente inferior àquela exigida no edital. Tal circunstância revela que a exigência antes tratada como obrigatória e insuscetível de flexibilização não correspondia, em verdade, a condição técnica absolutamente indispensável à execução do objeto, ou, ao menos, não foi mantida com a mesma rigidez ao longo da contratação. A urgência operacional para o início das obras e o risco de desmobilização da embarcação utilizada contribuíram para essa flexibilização prática, mas não afastam a irregularidade anterior; ao contrário, evidenciam a inconsistência do planejamento e a falta de coerência entre as condições de acesso ao certame e aquelas efetivamente admitidas na execução.

349. Tal quadro revela, portanto, irregularidade de natureza dupla e causalmente encadeada. De um lado, houve a imposição de requisito de habilitação excessivamente rigoroso, decorrente de planejamento deficiente, de justificativa técnica insuficiente e de ausência de avaliação adequada sobre a proporcionalidade da exigência frente às necessidades reais da contratação. De outro, verificou-se a posterior aceitação, pela administração contratante, de condição técnica substancialmente diversa daquela previamente erigida à condição de critério obrigatório de qualificação, em razão de contingências surgidas na fase executiva, mas sem a correspondente preservação da coerência interna do certame, em violação ao art. 55, XIII, da Lei 8.666/1993.

350. Com isso, os parâmetros técnicos efetivamente admitidos para a execução do contrato mostraram-se distintos daqueles que conformaram as condições de acesso à disputa e influenciaram a formulação das propostas, em afronta aos princípios da competitividade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e da segurança jurídica.

351. Os efeitos das irregularidades identificadas não se restringem ao plano formal. A exigência de equipamento com capacidade mínima superior àquela posteriormente admitida na execução teve potencial para afastar licitantes interessados e reduzir o universo de competidores, com possíveis reflexos negativos sobre a competitividade e a economicidade da contratação. Além disso, a formulação das propostas sob parâmetro técnico mais oneroso do que aquele que se revelou, na prática, suficiente ou tolerado para a execução do objeto comprometeu a coerência interna do certame e enfraqueceu a confiança de que a disputa



tenha se desenvolvido em bases estritamente aderentes às reais necessidades da contratação.

352. A posterior admissão de embarcação com capacidade inferior à exigida no edital, ainda que motivada por circunstâncias supervenientes da execução, evidencia a inconsistência entre as condições impostas na fase licitatória e aquelas efetivamente aceitas pela Administração, em afronta aos princípios da isonomia, da competitividade, da vinculação ao instrumento convocatório e da seleção da proposta mais vantajosa.

Conclusão do achado de auditoria

353. Diante do conjunto dos elementos examinados, conclui-se que a exigência editalícia de comprovação de experiência anterior e de disponibilização de draga autotransportadora de arrasto (TSHD/Hopper) com cisterna mínima de 4.700 m³, potência mínima instalada de 7.500 kW e distância de transporte igual ou superior a duas milhas náuticas, estabelecida como requisito de qualificação técnica na Concorrência Internacional 34/2023, revelou-se desproporcional em relação às necessidades efetivas do objeto e, por isso, potencialmente restritiva à competitividade do certame, com possível inobservância ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

354. Embora a Administração tenha sustentado, durante a fase licitatória, o caráter indispensável e insuscetível de flexibilização desse requisito, a execução contratual ocorreu, ao final, com a utilização de equipamento de capacidade substancialmente inferior àquela fixada no edital, o que evidencia a ausência de correlação necessária entre a exigência técnica imposta às licitantes e as condições reais posteriormente admitidas para a execução da obra. Nessa ótica, a ocorrência sob exame, embora teoricamente tenha apresentado potencialidade de impactar na seleção da proposta mais vantajosa, não prejudica a continuidade do empreendimento, considerando o estágio atual de execução do termo de compromisso, o que impõe o enquadramento do achado como indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade (IGC), nos termos do art. 2º, inciso VI, da Resolução TCU 280/2016.

355. Como encaminhamento deste achado propõe-se, com fundamento no art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso V, do RI/TCU, a **oitiva** da Seinfra/PM do Natal, para que se manifeste quanto à ocorrência constante do presente tópico.

356. Dentre os benefícios esperados para o presente achado, menciona-se a melhoria da forma de atuação do ente beneficiário da transferência obrigatória, com o aperfeiçoamento dos procedimentos de planejamento, da modelagem técnica dos certames licitatórios e da definição dos requisitos de qualificação técnico-operacional, implicando em exigências às licitantes estritamente compatíveis com as reais necessidades do objeto, tecnicamente justificadas e proporcionais às condições efetivas de sua execução, reduzindo o risco de restrição indevida à competitividade, de incongruência entre o edital e a execução contratual e de comprometimento da seleção da proposta mais vantajosa.

III.7 (IGC) Transparência ativa deficiente ou inexistente pelo ente beneficiário (município), especialmente quanto à ausência de divulgação dos relatórios de monitoramento do objeto (inclusive pós-obra) previstos nos Planos/Programas Ambientais

Descrição do achado

357. Devido à não disponibilização, nos sites oficiais da prefeitura de Natal/RN ou em outros portais públicos, de dados, informações e documentos alusivos à engorda da praia de Ponta Negra, em Natal/RN, em especial dos produtos de monitoramento definidos nos Programas Ambientais (metas específicas do plano de trabalho da avença), constatou-se transparência ativa a cargo do ente beneficiário da transferência obrigatória deficiente, impactando negativamente na divulgação à sociedade do diagnóstico da engorda de praia realizada, em especial no que tange à aferição do cumprimento das condicionantes ambientais estabelecidas; à identificação dos benefícios e eventuais problemas; e às medidas corretivas recomendadas/adotadas. Isso prejudicou o acompanhamento, o controle social e o debate técnico deste tipo



de intervenção, complexa, para recuperar ambientes costeiros degradados e/ou afetados por desastres.

Situação encontrada

358. A meta 8 do Plano de Trabalho do Termo de Compromisso 17/2013 diz respeito à produção de relatórios de monitoramento da engorda, tanto concomitantes quanto pós-obra (Planos/Programas Ambientais), especialmente para acompanhamento do cumprimento das condicionantes ambientais estabelecidas para o empreendimento. Para a execução dessa meta, a Seinfra firmou, por dispensa de licitação, o Convênio 001/2024 com a Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec) no montante de R\$ 5.123.532,16. Ademais, para atendimento à meta 9, foi celebrado o contrato 30/2024, decorrente da dispensa de licitação 16/2024, com a Fundação de Apoio à Educação e ao Desenvolvimento Tecnológico do Rio Grande do Norte – Funcern para supervisão dos mencionados Planos/Programas Ambientais, no valor de R\$ 1.100.000,00.

359. Os Planos e Programas Ambientais abrangem quatro áreas de interesse: engenharia, biológica, física e socioambiental. O detalhamento dos programas consta da publicação da Funpec intitulada “Síntese dos Relatórios de Monitoramento de Planos e Programas Ambientais”, de julho de 2025 (evidência 27, p.1-129), na qual se apresentam, para cada programa, objetivos e metodologia, atividades executadas, resultados obtidos, considerações e recomendações. Esse detalhamento evidencia a existência de produtos técnicos dotados de conteúdo relevante, cuja ampla divulgação ao público se mostra compatível com o dever de transparência ativa.

360. Com o objetivo de verificar o grau de transparência ativa relacionado à execução do empreendimento e a efetiva disponibilização à sociedade dos produtos decorrentes dos programas ambientais, a equipe de auditoria realizou consultas aos sites oficiais da prefeitura do Natal (<https://www.natal.rn.gov.br/>) e da Funpec (<https://funpec.br/>), inclusive em seções de notícias, transparência e áreas temáticas relacionadas à engorda de Ponta Negra, com vistas a identificar a publicação dos relatórios de monitoramento previstos no plano de trabalho da transferência.

361. As consultas realizadas não identificaram a disponibilização pública dos referidos relatórios de monitoramento. Em razão dessa constatação, foi encaminhado questionamento específico à administração municipal beneficiária da transferência acerca da lacuna constatada, nos termos do item “b” do Ofício de Requisição 08-224 TCU/AudUrbana, de 9/2/2026, a fim de esclarecer a ausência de publicidade dos produtos técnicos.

362. A Constituição Federal estabelece, no art. 37, caput, o princípio da publicidade como um dos pilares da administração pública, impondo aos entes estatais o dever de assegurar a transparência dos atos administrativos e das informações de interesse coletivo, especialmente quando relacionadas à aplicação de recursos públicos.

363. No plano infraconstitucional, a Lei 12.340/2010, especialmente em seu art. 1º-A, § 9º, e o Decreto 11.219/2022, art. 39, consignam a obrigatoriedade dos órgãos/entidades que recebem transferências legais da Defesa Civil de promoverem ampla divulgação das informações sobre as ações inerentes às obras custeadas com recursos federais.

364. Por meio do Ofício 116/2026-CHGAB/SEINFRA, de 9/3/2026, a secretária de infraestrutura da prefeitura informou que ainda aguardava a apresentação do relatório final consolidado dos programas ambientais, documento que reuniria a análise técnica da execução da obra, contendo avaliação dos resultados obtidos ao longo do período de monitoramento, identificação de eventuais impactos e registro dos aspectos positivos e/ou negativos observados. Informou, ainda, que após o recebimento do aludido relatório seria promovido o encerramento do contrato firmado com a Funpec, ocasião em que a Seinfra adotaria as



providências necessárias para assegurar a devida publicidade das informações. Por fim, sustentou que a ausência de divulgação prévia dos relatórios visava assegurar a publicização de informações completas e tecnicamente validadas (evidência 1, p.32-33).

365. A justificativa apresentada pela municipalidade não merece prosperar. Isso porque o dever de transparência ativa não se limita à divulgação de relatório final consolidado, alcançando também os produtos técnicos periódicos gerados ao longo da execução e do monitoramento pós-obra, os quais possuem utilidade autônoma para o acompanhamento *pari passu* do empreendimento, a aferição de seus resultados e o debate técnico e acadêmico acerca da solução adotada.

366. Cumpre destacar, nesse contexto, que os relatórios de monitoramento da Funpec se tornaram a **única fonte de informações relativas à verificação das condicionantes estabelecidas no licenciamento ambiental**, já que para a obra de engorda, como evidenciado no achado de auditoria III.3, o Idema restou prejudicado, por uma série de fatores, em executar a contento o controle que lhe fora delegado pelo Ibama, via cooperação técnica.

367. Instada pela equipe de auditoria (item “c” do Ofício de Requisição 05-224 TCU/AudUrbana, de 19/11/2025) e pela própria Sedec (Parecer 3/2025/COAE/CGRES/DOP/SEDEC, de 6/10/2025) a apresentar o cumprimento das condicionantes ambientais fixadas nas Licenças Prévia (LP) e de Instalação e Operação (LIO), a Seinfra informou em ambas as oportunidades que tal comprovação se daria no âmbito dos relatórios de monitoramento da Funpec, referentes aos Planos/Programas Ambientais (evidências 1, p.17, e 38, p.47).

368. A ausência de disponibilização desse material técnico à sociedade, portanto, compromete significativamente o conhecimento público acerca das intervenções realizadas, em especial quanto ao efetivo cumprimento das exigências ambientais estabelecidas previamente ao início da engorda.

369. Neste contexto, revela-se incompatível com o dever de transparência previsto na Constituição Federal, na Lei 12.340/2010 e no Decreto 11.219/2022 que a divulgação dos relatórios periódicos dos Programas Ambientais ocorra apenas após lapso superior a um ano do encerramento da realimentação praial.

370. Ademais, a disponibilização oportuna dos monitoramentos tem o condão de subsidiar a formulação e o aperfeiçoamento de intervenções de natureza semelhante em outras localidades do litoral brasileiro, ao permitir a identificação precoce de eventuais problemas, a prevenção de sua reincidência e a replicação de práticas bem-sucedidas, considerando que a erosão costeira configura fenômeno recorrente e de impactos crescentes sobre cidades litorâneas. Segundo entendimento exposto pelo professor de Engenharia Civil e Ambiental da UFR, Venerando Eustáquio Amaro, em entrevista ao jornal “Saiba Mais”, teria havido falta de transparência para que os pesquisadores pudessem ter acesso e acompanhamento dos projetos e relatórios da engorda da praia de Ponta Negra (<https://saibamais.jor.br/2025/10/ponta-negra-alagamentos-nao-sao-normais-afirmam-especialistas/>). r

371. No que respeita à verificação do cumprimento dessa obrigação por parte da Sedec/MIDR, em atenção à previsão do art. 1º-A, inciso V, § 9º da Lei 12.340/2010, essa unidade técnica recentemente questionou ao concedente, no âmbito do TC 008.544/2025-5 (Fiscobras 2025, auditoria nas obras de reconstrução no RS), quanto a existência ou não de acompanhamento e controle das obrigações de publicização das ações financiadas pela Defesa Civil nacional, a cargo dos entes beneficiários das transferências legais. Em resposta, foi informado à equipe de auditoria que a secretaria especializada não possui condições de realizar, por limitações de recursos humanos, a mencionada atividade (Nota Informativa 38/2025, item 6, evidência 40, p.7-8).

372. Destarte, dentre as causas identificadas para o problema reportado nesse achado de auditoria apontam-se: falhas nos sistemas de controle e transparência do município ao não observar a legislação federal



aplicável; e ainda ausência de controle da Sedec/MIDR (concedente) quanto ao cumprimento das obrigações legais de publicidade a cargo dos entes federativos beneficiários das transferências legais da Defesa Civil.

373. A situação identificada impacta negativamente no acompanhamento, pela sociedade, das ações executadas durante e pós-obra de engorda voltada ao enfrentamento da erosão marinha na praia de Ponta Negra, prejudicando a verificação do cumprimento das condicionantes ambientais estabelecidas e dificultando a avaliação da adequada aplicação dos recursos públicos e dos benefícios efetivamente produzidos pela intervenção, além de inviabilizar o controle social e a aferição da funcionalidade do objeto.

374. A transparência ativa não é apenas uma obrigação legal, mas também uma ferramenta indispensável para promover a participação cidadã, fortalecer a governança pública e assegurar que os recursos transferidos aos entes federativos pela Defesa Civil sejam aplicados de forma responsável e em benefício da sociedade, contribuindo para a prevenção de irregularidades, como desvios de recursos e má gestão, ao expor a documentação correlata à análise pública e ao escrutínio dos órgãos de controle. Também é essencial para garantir a *accountability* e a confiança da sociedade nas instituições.

Conclusão do achado de auditoria

375. O presente achado foi classificado como IGC (indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade), nos termos do art. 2º, inciso VI, da Resolução TCU 280/2016, considerando a impossibilidade de acompanhamento dos resultados da ação governamental (metas 8 e 9 da avença), o controle do gasto público e o debate técnico acerca da solução de engorda de praia adotada para o enfrentamento da erosão marinha na capital potiguar. A omissão em tela tem o potencial de ensejar a expedição de medida de controle para afastamento da irregularidade.

376. Como proposta de encaminhamento ao achado de auditoria, sugere-se preliminarmente, com fundamento no art. 250, inciso V, do RI/TCU, sejam determinadas as **oitivas** da Sedec/MIDR e da Seinfra/PM do Natal, para que apresentem manifestação quanto à ocorrência constante do presente tópico.

377. Como benefícios, as medidas de controle propostas buscam promover a transparência ativa a cargo do ente beneficiário dos recursos, em especial quanto à divulgação dos monitoramentos dos Planos/Programas Ambientais (antes, durante e pós-obra) de forma a informar à sociedade sobre as ações executadas e seus efetivos resultados. A transparência ativa possibilita o debate técnico em face da atipicidade do objeto e contribuições para futuras intervenções de mesma natureza financiadas com recursos federais.

IV. Análise dos comentários dos gestores

378. A equipe de auditoria propõe seja dispensado o envio do relatório para manifestação preliminar dos gestores, haja vista que durante a fase de execução da auditoria realizaram-se pedidos de informações e esclarecimentos aos gestores municipais da Seinfra/PM de Natal, da Sedec/MIDR, do Idema/RN e do Ibama, seja por reuniões remotas e presenciais, seja por ofícios de requisição e por correspondências eletrônicas (e-mail), acerca das situações encontradas, obtendo-se as manifestações desses atores, as quais foram devidamente consideradas nos textos dos achados.

379. A remessa do relatório para manifestação dos gestores constitui etapa procedimental para permitir à equipe de auditoria aprimorar a qualidade e a eficácia das deliberações. Tal manifestação não se trata, todavia, de etapa processual ou exercício de direito de defesa (contraditório).

380. Adicionalmente, considerando que os achados de auditoria foram qualificados como irregularidades graves passíveis de continuidade (IGC), conforme o art. 2º, inc. VI, da Resolução-TCU 280/2016, entende-se que a realização de imediato das oitivas dos gestores, no prazo de 15 dias, melhor contribuirá para a sequência da auditoria e de seus objetivos, sem trazer prejuízos às conclusões e aos encaminhamentos do relatório.



381. Por fim, salienta-se que o presente registro acerca dos motivos para o não encaminhamento do relatório para manifestação dos gestores está em conformidade com o disposto no art. 14, §2º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020 e com o item 145.4 das Normas de Auditoria do TCU (Anexo à Portaria TCU 185/2020).

V. Conclusão

382. Realizou-se Auditoria de Conformidade no âmbito do Fiscobras 2026 junto à Prefeitura Municipal do Natal/RN e à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), vinculada Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), ao no período de 1/10/2025 à 20/3/2026, objetivando avaliar os atos administrativos alusivos à transferência obrigatória - **Termo de Compromisso 17/2013 Sedec/MIDR** (Siafi 674243) -, para as obras de reconstrução e engorda de faixa de areia na Praia de Ponta Negra, em Natal/RN, verificando a boa e regular aplicação dos recursos federais no objeto e o efetivo benefício das obras à sociedade.

383. O montante previsto para o empreendimento é de R\$ 100.693.343,94 (R\$ 97.580.438,75 de origem federal (OGU) e R\$ 3.112.905,19 de contrapartida municipal), que corresponde ao valor atual constante do Plano de Trabalho (Versão 16) da transferência, composto pelo grupo das metas discriminadas na Figura 1 (parágrafo 23).

384. Na esfera orçamentária, menciona-se a utilização do Programa 2318 - Gestão de Riscos e de Desastres e a Ação Orçamentária 22BO - Ações de Proteção e Defesa Civil, consignadas no Programa de Trabalho 06.182.2318.22BO.0001. A política pública correlata é a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída mediante a Lei 12.608, de 10/4/2012.

385. A Sedec/MIDR representa o órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) e é a secretaria finalística responsável pelo repasse federal.

386. No âmbito da aludida transferência obrigatória ou legal foram executadas as seguintes obras/intervenções de engenharia: enrocamento complementar e muro de contenção (2022-2023); engorda da faixa de praia (2024-2025). Outras ações de destaque realizadas e/ou em execução: estudos preliminares de EVTEA (2015-2016), EIA/RIMA (2019-2022), fiscalização externa contratada (2024-2025), Planos/Programas Ambientais e respectiva Supervisão (2024-2026).

387. No que se refere às **questões de auditoria** da ação de controle, após desenvolvimento da fase de planejamento dos trabalhos e aprofundamento do conhecimento sobre o objeto, restaram definidas as seguintes diretrizes:

Questão 1) A transferência de recursos da Defesa Civil pela Ação 22BO para objetos de caráter estruturante, complexos e de alta materialidade, como verificado no Termo de Compromisso 17/2013 (reconstrução e engorda de faixa de areia na praia de Ponta Negra, em Natal/RN), se demonstrou adequada? E a Sedec/MIDR, na qualidade de concedente, demonstrou expertise para a análise técnica e acompanhamento das metas deste tipo de empreendimento?

Questão 2) As soluções e as intervenções de engenharia para execução do objeto se encontravam embasadas em estudos técnicos preliminares consistentes, em licenciamento ambiental regular e em projetos devidamente elaborados e aprovados pelas autoridades competentes, com grau de detalhamento que potencializasse o atingimento dos objetivos traçados?

Questão 3) No que respeita aos processos licitatórios e eventuais dispensas de licitação, foram observadas a regularidade e a conformidade dos atos administrativos, consubstanciadas pela devida fundamentação técnica, competitividade, economicidade e publicidade?

Questão 4) Os contratos pactuados guardam conformidade com a legislação vigente e sua execução se coaduna com os estudos técnicos preliminares, projetos, planilhas orçamentárias e



licenciamentos aprovados, e ainda, com o devido acompanhamento e fiscalização do objeto pelos contratantes?

Questão 5) A ação governamental atingiu o objetivo de mitigar os efeitos da erosão marítima na Praia de Ponta Negra, conforme estudos e projetos aprovados, e a população local foi efetivamente beneficiada? Ademais, há registros da participação dos munícipes na escolha das soluções e na execução das obras (controle social) e da transparência ativa da transferência, com disponibilização de dados e informações atuais do empreendimento?

388. Dos exames procedidos, restaram constatadas as seguintes ocorrências (**achados de auditoria**):

Achado 1) Inadequação do instrumento simplificado de repasse de recursos da Defesa Civil para a obra de engorda de faixa de areia, por se tratar de solução de caráter estruturante, não emergencial, complexa e de grande materialidade (tópico III.1 do relatório);

Achado 2) Insuficiência e fragilidade dos estudos preliminares de viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento (EVTEA), dos estudos referentes a impactos ambientais (EIA/RIMA) e do projeto básico (tópico III.2);

Achado 3) Prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra de aterro em Ponta Negra e à atuação do órgão ambiental (Idema/RN) de exercer o controle e o acompanhamento das condicionantes do empreendimento (tópico III.3);

Achado 4) Perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, bem como indícios de inadequação do material sedimentar extraído de jazida não licenciada (tópico III.4);

Achado 5) Pactuação de aditivo contratual para acréscimo dos quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não licenciada pelo órgão ambiental, sem anuência do concedente, em afronta à legislação da transferência de recursos e às licenças emitidas, correspondendo a despesas não passíveis de serem financiadas com recursos federais (tópico III.5);

Achado 6) Restrição à competitividade da Concorrência Internacional 34/2023 (Seinfra/PM Natal), por exigência de disponibilidade de equipamento de dragagem - Draga Hooper - com capacidade de armazenamento bastante superior ao admitido quando da execução do objeto (tópico III.6); e

Achado 7) Transparência ativa deficiente ou inexistente pelo ente beneficiário (município), especialmente quanto à ausência de divulgação dos relatórios de monitoramento do objeto (inclusive pós-obra) previstos nos Planos/Programas Ambientais do empreendimento (tópico III.7).

389. Assinala-se que as ocorrências em tela melhor se enquadram no disposto no artigo 150, §1º, inciso VI (indício de irregularidade grave que não inviabiliza a continuidade - IGC), da Lei 15.321, de 31/12/2025 (LDO 2026), e no art. 2º, inciso VI, da Resolução TCU 280/2016, já que, embora possam ensejar futuras citações ou audiências de responsáveis, não se enquadram nas classificações de IGP e IGR, considerando principalmente o estágio atual de execução do termo de compromisso. As ocorrências também poderão ser mitigadas/afastadas oportunamente por atuação da entidade beneficiária da transferência legal e/ou pela Sedec/MIDR. Reforça-se que a principal obra do TC 17/2013 já se encontra concluída, não cabendo, pelos exames efetuados pela equipe de auditoria, transferências de recursos adicionais ao objeto.

390. Da aplicação dos procedimentos de auditoria atinentes à **questão 1**, verificou-se que as metas estabelecidas no termo de compromisso relativas às obras de enrocamento e à construção de muro de contenção, por serem emergenciais, guardam conformidade com o modelo simplificado de transferência de recursos previsto na Lei 12.340/2010, regulamentado pelo Decreto 11.219/2022 e detalhado na Portaria MDR 3.033/2020. Diversamente, essa aderência não se evidencia em relação à meta 6 do plano de trabalho da avença, correspondente à intervenção de engorda da praia de Ponta Negra, que se caracteriza como solução planejada para o enfrentamento, com maior resiliência, de processo erosivo costeiro conhecido, progressivo e recorrente.

391. Nesta linha, para o caso concreto restou caracterizada inadequação do instrumento de repasse de recursos federais para a obra de prevenção de caráter estruturante, complexa, de grande vulto e materialidade, em razão da utilização do rito simplificado de financiamento desenhado para as ações de recuperação e prevenção de desastres da Defesa Civil desacompanhado de mecanismos de controle compatíveis à governança do empreendimento, a exemplo da faculdade prevista no art. 1º-A, §7º, da Lei 12.340/2010. Tal inadequação resultou em frágil acompanhamento da execução e fiscalização do objeto pelo concedente, configurando riscos de irregularidades, como não atingimento dos objetivos e das funcionalidades planejados, e maior vulnerabilidade quanto a danos ao erário. A situação também representa inobservância a orientações desta Corte de Contas, em especial às recomendações contidas no Acórdão 2.168/2023 (Mi. Rel. Vital do Rêgo) e no item 1.8.1 do Acórdão 544/2024 (Min. Rel. Benjamin Zymler), ambos do Plenário do TCU.

392. Da aplicação dos procedimentos de auditoria atinentes à **questão 2**, identificou-se insuficiência e fragilidade dos estudos preliminares de viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento (EVTEA), bem como dos estudos referentes a EIA/RIMA, financiados com recursos federais da transferência obrigatória. Tais estudos, que também embasaram o projeto básico aprovado e licitado para a engorda, consignaram levantamentos técnicos defasados e incompletos, causando prejuízos ao empreendimento.

393. Especialmente em relação ao EVTEA, constatarem-se as seguintes falhas: investigação insuficiente da jazida e estimativa volumétrica sem base técnica confiável; heterogeneidade do material da jazida ignorada; fragilidade na avaliação da necessidade de estruturas fixas de estabilização (quebra-mares); ausência de previsão de obras de macrodrenagem para a estabilidade e segurança da solução de engorda. E quanto ao EIA/RIMA, as falhas observadas foram: omissão de diagnóstico de campo e dados primários; falta de integração do estudo com o projeto de drenagem; e repetição das falhas alusivas à caracterização da jazida a ser explorada (novas prospecções insuficientes) e ausência de previsão de obras de macrodrenagem.

394. Também foram constatados prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra de aterro em Ponta Negra, considerando a emissão, em caráter precário, da Licença de Instalação e Operação (LIO) por força de prazo definido em decisão judicial, antes da conclusão das avaliações técnicas do cumprimento de exigências e condicionantes ambientais pré-estabelecidas.

395. Ademais, a obra de engorda foi iniciada pelo beneficiário da transferência federal sem licenciamento de nova jazida de sedimento por parte da autoridade ambiental, com base em edição de um decreto municipal que, na prática, desconsiderou indevidamente o cumprimento de condicionantes previstas nas licenças emitidas pelo Idema/RN (LP e LIO). A ação da prefeitura configurou risco de desastre ambiental e risco de comprometimento da qualidade dos serviços realizados.

396. Da aplicação dos procedimentos de auditoria atinentes à **questão 3**, observou-se restrição à competitividade na Concorrência Pública Internacional 34/2023 em função de estabelecimento de critério de habilitação (capacidade técnica, disponibilização de equipamento) que não se mostrou essencial durante a execução da obra para o cumprimento do objeto. Essa ocorrência além de caracterizar desrespeito à legislação aplicável, configurou obstáculo à formulação das propostas por parte das empresas interessadas na seleção, com potencial de afastar licitantes e de comprometer a economicidade na contratação.

397. Os serviços de dragagem e transporte de material sedimentar para engorda da praia de Ponta Negra foram realizados com utilização de embarcação - Draga TSHD (*Trailing Suction Hopper Dredger*) - com capacidade de armazenamento bastante inferior ao estabelecido no edital, situação vedada pela própria contratante (CPL da prefeitura) em face de questionamentos das licitantes.

398. O certame foi processado sob a égide da Lei 8.666/1993, atualmente substituída pela Lei 14.133/2021. Neste contexto, o art. 3º, § 1º, inciso I, do antigo Estatuto das Licitações e Contratos vedava a inclusão, nos atos convocatórios, de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame, o que não restou observado pela municipalidade. A jurisprudência do TCU



é consolidada sobre o tema, como se abstrai dos Acórdão 1745/2009-TCU-Plenário (Min. Relator Marcos Bemquerer), Acórdão 434/2010-TCU-2ª Câmara (Min. Relator Aroldo Cedraz) e Acórdão 2.474/2019-TCU-Plenário (Min. Relator Benjamin Zymler).

399. Da aplicação dos procedimentos de auditoria atinentes à **questão 4**, verificou-se perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, bem como indícios de inadequação do material sedimentar extraído de jazida não licenciada. Há relatório de monitoramento de novembro/2025 da Funpec **indicando que aproximadamente um terço do volume de aterro já teria sido deslocado da área de engorda, fragilizando a ação protetiva contra erosão marinha realizada.**

400. A constatação demonstra o potencial de ocorrer, em prazo bastante inferior à vida útil prevista para o empreendimento (7 anos), o retorno à situação de risco de desastre e de degradação do patrimônio ambiental (dunas e falésias) anterior à obra de engorda, comprometendo a funcionalidade do objeto e com potencial de configurar dano ao erário. Registra-se, por fim, que não foram identificadas medidas corretivas por parte do ente beneficiário da transferência para a ocorrência em questão.

401. Foram levantados, adicionalmente, na execução da obra de engorda, indícios de inadequação do material sedimentar extraído de jazida não licenciada pelo órgão ambiental. Há relatórios de monitoramento da Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec), contratada pela prefeitura do Natal para a meta 8 da avença (Planos/Programas Ambientais), dando conta da introdução de elementos calcáreos (carbonato de cálcio, incluindo rodolitos) junto aos sedimentos da engorda em percentuais elevados, na areia e no meio marinho, comprometendo a qualidade dos serviços executados. O problema persiste até a presente data, sujeitando ao risco de acidentes os frequentadores da praia de Ponta Negra, prejudicando, como consequência, o lazer e o recreio, o comércio e o turismo na localidade.

402. Constatou-se, também, que a municipalidade, através da Secretaria de Infraestrutura (Seinfra/RN), pactuou aditivo contratual para acréscimo dos quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não licenciada, sem anuência do concedente, em afronta à legislação que rege a transferência de recursos da Defesa Civil e às licenças emitidas. Também não foi obtida manifestação tempestiva da Agência Nacional de Mineração (ANM) para pesquisa e exploração da nova jazida. Tais despesas complementares, segundo as análises da equipe de auditoria, não seriam, portanto, passíveis de serem financiadas com recursos federais por vício de legalidade, inviabilizando a aprovação do pleito de revisão do plano de trabalho (versão 17), em curso na Sedec, para aumento do valor pertinente a meta 6 (obra de engorda) do Termo de Compromisso 17/2013.

403. E por derradeiro, da aplicação dos procedimentos de auditoria atinentes à **questão 5**, verificou-se a não disponibilização, nos sítios oficiais da prefeitura do Natal/RN ou em outros portais públicos na internet, de dados, informações e documentos alusivos à engorda da praia de Ponta Negra, em Natal/RN, em especial dos produtos de monitoramento definidos nos Programas Ambientais (metas 8 e 9 do plano de trabalho da avença).

404. A omissão compromete a transparência ativa a cargo do ente beneficiário da transferência obrigatória, impactando negativamente a divulgação à sociedade do diagnóstico da engorda de praia realizada, em especial no que tange: à aferição do cumprimento das condicionantes ambientais estabelecidas; à identificação dos benefícios e eventuais problemas; às medidas corretivas recomendadas e implementadas; impossibilitando o acompanhamento, o controle social e o debate técnico da solução adotada para a recuperação de ambientes costeiros degradados e/ou afetados por desastres.

405. A situação identificada atenta contra um dos pilares da administração pública que é o princípio da publicidade insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal. Outros dispositivos infringidos correspondem ao art. 1º-A, §9º da Lei 12.340/2010 e o art. 39 do Decreto 11.219/2022, os quais consignam



a obrigatoriedade dos órgãos/entidades que recebem transferências legais da Defesa Civil de promoverem ampla divulgação das informações sobre as ações inerentes às obras custeadas com recursos federais.

406. Destarte, para a totalidade dos achados de auditoria referenciados nesta conclusão, está sendo proposto, nos termos do art. 250, inciso V, do RI/TCU, as **oitivas** da **Sedec/MDR** (achados 1, 2, 3, 4, 5 e 7); da **Prefeitura do Natal/RN**, mediante a **Seinfra** (achados 2, 3, 4, 5, 6 e 7), e das seguintes pessoas jurídicas: **Consórcio DTA-AJM** (CNPJ 54.922.179/0001-63), composto pelas empresas DTA Engenharia Ltda. (CNPJ 02.385.674/0001-87) e Construtora AJM Ltda. (CNPJ 04.991.446/0001-86) (achados 4 e 5); empresa **GCA Engenharia e Arquitetura Ltda.** (CNPJ 43.759.265/0001-80) (achados 4 e 5); empresa **R. Peotta Soluções Integradas de Engenharia** (CNPJ 02.336.731/0001-20) (achado 2, referente à fragilidade do projeto básico); empresa **TetraTech Consultoria Ltda.** (CNPJ 56.088.990/0001-16) (achado 2, referente à insuficiência e fragilidade dos estudos preliminares de EVTEA e EIA/RIMA).

407. Entre os benefícios estimados da fiscalização é possível mencionar o fortalecimento dos mecanismos de governança das transferências da Defesa Civil para objetos estruturantes, com elevada complexidade técnica e materialidade. Nesta seara, busca-se a melhoria da atuação dos órgãos auditados quanto: i) à maturidade dos estudos preliminares de viabilidade e de impactos das intervenções previstas; ii) ao regular licenciamento ambiental; iii) à adequabilidade dos projetos contratados; e iv) à regularidade dos processos licitatórios; de forma a evitar irregularidades e perdas precoces do objeto e de sua funcionalidade, ainda que parciais, como observado no caso da engorda da praia de Ponta Negra, em Natal/RN. Finalmente, intenta-se assegurar a transparência ativa a cargo dos entes beneficiários das transferências legais.

408. Além da melhoria na forma de atuar dos atores públicos envolvidos, a presente fiscalização busca apurar os indícios de irregularidades detalhados nos achados de auditoria, e, se for o caso, levantar as responsabilidades, os prejuízos e o eventual dano erário, em especial no que diz respeito a grave constatação de perda parcial dos serviços de engorda junto ao Morro do Careca em curto período após a conclusão da obra.

409. Em que pese a apuração dos **graves indícios de irregularidades** levantados na presente fiscalização ainda estejam em fase de manifestação dos atores envolvidos, com posterior contraditório, sugere-se seja enviado, desde logo, para conhecimento, cópia deste relatório de auditoria aos seguintes órgãos/entidades: Controladoria Gral da União (CGU); Ministério Público Federal, via Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte (PGR/RN); Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte (PGE), via Procuradoria do Patrimônio e Defesa Ambiental; Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN, ante a existência de contrapartida municipal no âmbito do termo de Compromisso 17/2013); Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (Idema/RN) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

410. Defende-se, por derradeiro, que seja dispensada a remessa do presente relatório de fiscalização para prévio comentário dos gestores, uma vez que estão sendo propostas oitivas em relação a todos os achados de auditoria, o que guarda conformidade com o que estabelece o art. 14, §2º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020.

VI. Proposta de encaminhamento

411. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, e posteriormente ao **Gabinete do Exmo. Ministro Relator Antônio Anastasia**, propondo preliminarmente ao TCU que sejam autorizadas as medidas de controle que seguem.

I.1) Realizar a **oitiva** dos seguintes órgãos/entidades e empresas contratadas, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifestem, no que couber, quanto às seguintes ocorrências:

I.1.1) **Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec)**, do Ministério da Integração e



Desenvolvimento Regional (MIDR):

a) inadequação do instrumento de repasse de recursos federais para a obra de prevenção de caráter estruturante, complexa, de grande vulto e materialidade, referente à realimentação praial (engorda) de Ponta Negra, em Natal/RN, em razão da utilização do rito simplificado de financiamento desenhado para as ações de recuperação e prevenção de desastres da Defesa Civil, com base na Lei 12.340/2010, Decreto 11.219/2022 e na Portaria MDR 3.033/2020, desacompanhado de mecanismos de controle compatíveis à governança do empreendimento, a exemplo da faculdade prevista no art. 1º-A, §7º, da Lei 12.340/2010, em possível inobservância às orientações desta Corte de Contas consignadas nos Acórdãos 2.168/2023 (subitem 9.2) e 544/2024 (subitem 1.8.1), ambos do Plenário/TCU (**achado de auditoria III.1**);

b) insuficiência e fragilidade do estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) e do estudo de impacto ambiental/relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA) (metas 1 e 3 do Plano de Trabalho do Termo de Compromisso 17/2013), elaborados para a engorda de Ponta Negra, com possível inobservância aos arts. 6º, inciso IX, e 12 da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU, como a consubstanciada nos Acórdãos 408/2021-TCU-Plenário e 1.786/2024-TCU-Plenário, em decorrência das seguintes constatações:

b.1) (EVTEA) investigação insuficiente da jazida de empréstimo de sedimentos selecionada para a engorda, notadamente quanto à profundidade e abrangência das sondagens executadas, à estimativa volumétrica apresentada e à assunção de homogeneidade sedimentológica, circunstâncias que contribuíram para o descarte da área logo após o início da execução física do aterro hidráulico na praia de Ponta Negra. Foram ainda constatadas fragilidades na avaliação da necessidade de estruturas fixas de estabilização (quebra-mares) e ausência de previsão de obras de macrodrenagem para estabilidade e segurança da solução de engorda (**achado de auditoria III.2**); e

b.2) (EIA/RIMA) ausência ou insuficiência de dados primários e diagnósticos de campo referentes à ictiofauna, às espécies de interesse econômico para a pesca e à flora aquática/macrófitas, apesar de sua relevância para a adequada avaliação dos impactos ambientais da intervenção de engorda; deficiência de integração entre o entelado estudo e o projeto de drenagem pluvial de Ponta Negra, com omissão de impactos operacionais relevantes e de medidas mitigadoras compatíveis com a interação entre os componentes do empreendimento; impropriedades na caracterização da jazida de sedimentos a ser explorada (insuficiência das novas prospecções realizadas) (**achado de auditoria III.2**);

c) prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra de aterro em Ponta Negra e à atuação do órgão ambiental (Idema/RN) de exercer o controle e o acompanhamento do empreendimento, conforme seguintes ocorrências: i) por força de prazo estipulado em decisão judicial, o Idema emitiu a Licença de Instalação e Operação (LIO) antes das conclusões das avaliações dos estudos preliminares, dos projetos das obras e das condicionantes pré-estabelecidas; ii) a obra de engorda foi iniciada pelo beneficiário da transferência federal sem autorização da autoridade ambiental para exploração de nova jazida de empréstimo de sedimentos, ação essa que estaria embasada em suposta dispensa contida no art. 7º do Decreto Municipal 13.192/2024. A Sedec, mesmo ciente dessa irregularidade (v. Nota Técnica 01/2025/DOP/SEDEC-MIDR, de 25/2/2025), continuou os repasses da transferência obrigatória, a despeito de o art. 37 do Decreto 11.219/2022 e o art. 20 da Portaria MDR 3.033/2020 determinarem a sua suspensão na ocorrência de vícios nos documentos e desconformidades na execução das obras e serviços (**achados de auditoria III.3 e III.5**);

d) ainda no âmbito dos prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra, restou comprometida a avaliação prévia da compatibilidade do sistema de drenagem existente em Ponta Negra (objeto de obras de adequação a cargo da prefeitura) com a solução de engorda que viria a ser executada. Como consequência dessa ausência de controle, estão sendo observados recorrentes problemas de alagamentos na faixa de areia aterrada, em períodos chuvosos e/ou de marés altas de sizígia, devidos à insuficiência da drenagem urbana no local, potencializando a erosão marinha e contribuindo para a perda dos serviços realizados (**achado de auditoria III.3**);



e) perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, com possível enquadramento nos arts. 69 e 70 da Lei 8.666/1993. No relatório de monitoramento de novembro/2025 da Funpec foi indicado que aproximadamente um terço do volume de aterro (390.000 m³) já teria sido deslocado da área de engorda, fragilizando a ação protetiva contra erosão marinha realizada. A constatação tem potencial de promover, em prazo bastante inferior à vida útil prevista para o empreendimento (7 anos), o retorno à situação de risco de desastre e de degradação do patrimônio ambiental (dunas e falésias) existente antes da obra de engorda; comprometendo a funcionalidade do objeto, ainda que parcialmente, e indicando a ocorrência de dano ao erário. **(achado de auditoria III.4);**

f) indícios de inadequação do material extraído de jazida não licenciada, por conta da introdução de elementos calcáreos (carbonato de cálcio, e formações denominadas ‘rodolitos’) em percentuais elevados junto aos sedimentos da engorda - na areia e no meio marinho-, comprometendo a qualidade dos serviços executados e sujeitando os frequentadores da praia de Ponta Negra a risco de acidentes, com possível enquadramento no arts. 69 e 70 da Lei 8.666/1993. Nos relatórios de monitoramento da Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec), contratada pela prefeitura do Natal para a meta 8 da avença (Planos/Programas Ambientais), foi informado acerca do problema durante a execução da obra. **(achado de auditoria III.4);**

g) pactuação de termo aditivo (2º TA) ao Contrato 21/2024, firmado entre o município de Natal/RN e o consórcio construtor DTA-AJM, objetivando o acréscimo de quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não licenciada pelo órgão ambiental, e de pesquisa e exploração não autorizadas pela Agência Nacional de Mineração (ANM), bem como sem anuência do concedente. Com efeito, tais despesas não seriam passíveis de serem financiadas com recursos federais. Em função de desrespeito à legislação que rege a transferência de recursos da Defesa Civil e às licenças ambientais emitidas **(achado de auditoria III.5); e**

h) transparência ativa deficiente ou inexistente pelo ente beneficiário, especialmente quanto à ausência de divulgação à sociedade, nos canais oficiais da prefeitura do Natal, dos relatórios de monitoramento da engorda da praia de Ponta Negra (antes, durante e pós-obra) previstos nos Planos/Programas Ambientais do empreendimento (meta 8 da avença), contrariando as orientações constantes dos art. 1º-A, §9º, da Lei 12.340/2010 e art. 39 do Decreto 11.219/2022, e art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da publicidade) **(achado de auditoria III.7);**

I.1.2) Prefeitura Municipal do Natal/RN, mediante a Secretaria Municipal de Infraestrutura (Seinfra):

a) insuficiência e fragilidade dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) e do estudo de impacto ambiental/relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA) (metas 1 e 3 do Plano de Trabalho do Termo de Compromisso 17/2013), elaborados para a engorda de Ponta Negra por força dos Contratos 11/2015 e 33/2018, com possível inobservância aos arts. 6º, inciso IX, e 12 da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU, como a consubstanciada nos Acórdãos 408/2021-TCU-Plenário e 1.786/2024-TCU-Plenário, em decorrência das seguintes constatações:

a.1) (EVTEA) investigação insuficiente da jazida de empréstimo de sedimentos seccionada para a engorda, notadamente quanto à profundidade e abrangência das sondagens executadas, à estimativa volumétrica apresentada e à assunção de homogeneidade sedimentológica, circunstâncias que contribuíram para o descarte da área logo após o início da execução física do aterro hidráulico na praia de Ponta Negra. Foram ainda constatadas fragilidade na avaliação da necessidade de estruturas fixas de estabilização (quebra-mares) e ausência de previsão de obras de macrodrenagem para estabilidade e segurança da solução de engorda **(achado de auditoria III.2); e**

a.2) (EIA/RIMA) ausência ou insuficiência de dados primários e diagnósticos de campo

referentes à ictiofauna, às espécies de interesse econômico para a pesca e à flora aquática/macrófitas, apesar de sua relevância para a adequada avaliação dos impactos ambientais da intervenção de engorda; deficiência de integração entre o entelado estudo e o projeto de drenagem pluvial de Ponta Negra, com omissão de impactos operacionais relevantes e de medidas mitigadoras compatíveis com a interação entre os componentes do empreendimento; bem como defasagem e imprecisão na caracterização da jazida de sedimentos a ser explorada (insuficiência das novas prospecções realizadas) **(achado de auditoria III.2);**

b) prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra de aterro em Ponta Negra e à atuação do órgão ambiental (Idema/RN) de exercer o controle e o acompanhamento do empreendimento, conforme seguintes ocorrências: i) por força de prazo estipulado em decisão judicial, o Idema emitiu a Licença de Instalação e Operação (LIO) antes das conclusões das avaliações dos estudos preliminares, dos projetos das obras e das condicionantes pré-estabelecidas; ii) a obra de engorda foi iniciada pelo beneficiário da transferência federal sem autorização da autoridade ambiental para exploração de nova jazida de empréstimo de sedimentos, ação essa que estaria embasada em suposta dispensa contida no art. 7º do Decreto Municipal 13.192/2024 **(achado de auditoria III.3);**

c) ainda no âmbito dos prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra, restou comprometida a avaliação prévia da compatibilidade do sistema de drenagem existente em Ponta Negra (objeto de obras de adequação a cargo da prefeitura) com a solução de engorda que viria a ser executada. Como consequência dessa ausência de controle, estão sendo observados recorrentes problemas de alagamentos na faixa de areia aterrada, em períodos chuvosos e/ou de marés altas de sizígia, devidos à insuficiência da drenagem urbana no local, potencializando a erosão marinha e contribuindo para a perda dos serviços realizados **(achado de auditoria III.3);**

d) perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, com possível enquadramento nos arts. 69 e 70 da Lei 8.666/1993. No relatório de monitoramento de novembro/2025 da Funpec foi indicado que aproximadamente um terço do volume de aterro (390.000 m³) já teria sido deslocado da área de engorda, fragilizando a ação protetiva contra erosão marinha realizada. A constatação tem potencial de promover, em prazo bastante inferior à vida útil prevista para o empreendimento (7 anos), o retorno à situação de risco de desastre e de degradação do patrimônio ambiental (dunas e falésias) existente antes da obra de engorda; comprometendo a funcionalidade do objeto, ainda que parcialmente, e indicando a ocorrência de dano ao erário **(achado de auditoria III.4);**

e) a prefeitura do Natal não comprovou a adoção de medidas corretivas (notificações, aplicação de penalidades, dentre outras) junto aos projetistas e/ou consórcio construtor, principalmente em face da perda parcial dos serviços executados de engorda da praia de Ponta Negra em curto período de tempo. Salienta-se, em relação ao consórcio DTA-AJM, que por força do Contrato 21/2024 (Clausula 7ª – Obrigações da Contratada, item 7.1, “I”), o construtor é responsável pela estabilidade, qualidade, correção e segurança dos serviços, na forma da lei **(achado de auditoria III.4);**

f) indícios de inadequação do material extraído de jazida não licenciada, por conta da introdução de elementos calcáreos (carbonato de cálcio, e formações denominadas “rodolitos”) em percentuais elevados junto aos sedimentos da engorda - na areia e no meio marinho-, comprometendo a qualidade dos serviços executados e sujeitando os frequentadores da praia de Ponta Negra a risco de acidentes, com possível enquadramento nos arts. 69 e 70 da Lei 8.666/1993. Nos relatórios de monitoramento da Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec), contratada pela prefeitura do Natal para a meta 8 da avença (Planos/Programas Ambientais), foi informado acerca do problema durante a execução da obra **(achado de auditoria III.4);**

g) pactuação de termo aditivo (2º TA) ao Contrato 21/2024, firmado entre o município de Natal/RN e o consórcio construtor DTA-AJM, objetivando o acréscimo de quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não licenciada pelo órgão ambiental, e de

pesquisa e exploração não autorizadas pela Agência Nacional de Mineração (ANM), bem como sem anuência do concedente. Com efeito, tais despesas não seriam passíveis de serem financiadas com recursos federais, em função de desrespeito à legislação que rege a transferência de recursos da Defesa Civil e às licenças ambientais emitidas (**achado de auditoria III.5**);

h) restrição à competitividade identificada na Concorrência Internacional 34/2023 (Seinfra/PM do Natal), com possível inobservância ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, decorrente da exigência editalícia de comprovação de experiência e disponibilização de draga autotransportadora de arrasto (TSHD/Hopper) com cisterna mínima de 4.700 m³, potência mínima instalada de 7.500 kW e distância de transporte igual ou superior a duas milhas náuticas, tendo em vista que (**achado de auditoria III.6**):

h.1) tal requisito foi mantido pela Administração ao longo do certame, inclusive em respostas a questionamentos apresentados por licitantes interessados;

h.2) a execução do objeto contratado ocorreu mediante utilização de draga com capacidade significativamente inferior àquela exigida no edital;

h.3) essa circunstância indica que a exigência técnica estabelecida no instrumento convocatório não foi indispensável à execução do objeto, indicando prejuízo à competitividade do certame e potencial impacto sobre os custos de dragagem; e

i) transparência ativa deficiente ou inexistente pelo ente beneficiário, especialmente quanto à ausência de divulgação à sociedade, nos canais oficiais da prefeitura do Natal, dos relatórios de monitoramento da engorda da praia de Ponta Negra (antes, durante e pós-obra) previstos nos Planos/Programas Ambientais do empreendimento (meta 8 da avença), contrariando as orientações constantes dos art. 1º-A, §9º, da Lei 12.340/2010 e art. 39 do Decreto 11.219/2022, e art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da publicidade) (**achado de auditoria III.7**);

1.1.3) Consórcio DTA-AJM (CNPJ 54.922.179/0001-63), composto pelas empresas DTA Engenharia Ltda. (CNPJ 02.385.674/0001-87) e Construtora AJM Ltda. (CNPJ 04.991.446/0001-86):

a) perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, com possível enquadramento nos arts. 69 e 70 da Lei 8.666/1993. No relatório de monitoramento de novembro/2025 da Funpec foi indicado que aproximadamente um terço do volume de aterro (390.000 m³) já teria sido deslocado da área de engorda, fragilizando a ação protetiva contra erosão marinha realizada. A constatação tem potencial de promover, em prazo bastante inferior à vida útil prevista para o empreendimento (7 anos), o retorno à situação de risco de desastre e de degradação do patrimônio ambiental (dunas e falésias) existente antes da obra de engorda; comprometendo a funcionalidade do objeto, ainda que parcialmente, e indicando a ocorrência de dano ao erário (**achado de auditoria III.4**);

b) na revisão do projeto básico licitado procedida pelo Consórcio DTA-AJM, previamente à elaboração do projeto executivo, não houve reporte técnico e indicação de soluções de engenharia para mitigação do risco de perda acelerada dos serviços de engorda, risco esse materializado atualmente no segmento junto ao Morro do Careca (sul), conforme descrito no item precedente (**achado de auditoria III.4**);

c) a perda de serviços de aterro junto ao segmento referenciado nos itens anteriores aponta para descumprimento da Clausula 7ª – Obrigações da Contratada, item 7.1, “I”, do Contrato 21/2024, firmado entre a prefeitura do Natal e o consórcio DTA-AJM, uma vez presentes indícios de que o construtor não cumpriu a responsabilidade assumida quanto à qualidade, estabilidade, correção e segurança dos serviços executados (**achado de auditoria III.4**); e

d) pactuação de termo aditivo (2º TA) ao Contrato 21/2024, firmado entre o município de Natal/RN e o consórcio construtor DTA-AJM, objetivando o acréscimo de quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não licenciada pelo órgão ambiental, e de pesquisa e exploração não autorizadas pela Agência Nacional de Mineração (ANM), bem como sem anuência



do concedente. Com efeito, tais despesas não seriam passíveis de serem financiadas com recursos federais, em função de desrespeito à legislação que rege a transferência de recursos da Defesa Civil e às licenças ambientais emitidas (**achado de auditoria III.5**);

I.1.4) Empresa GCA Engenharia e Arquitetura Ltda. (CNPJ 43.759.265/0001-80):

a) indício de omissão do dever de supervisionar, caracterizado por registros nos relatórios periódicos de acompanhamento da obra de engorda da praia de Ponta Negra no sentido de que “após análise da documentação apresentada pelo Consórcio DTA-AJM constatou-se que foram utilizadas as normas técnicas e diretrizes aplicáveis para garantir a segurança, estabilidade e sustentabilidade do projeto, bem como as Licenças e Autorizações foram expedidas pelo órgãos competentes e estão todas dentro do prazo de validade”. Tais registros contrapõem a perda acelerada observada nos serviços realizados, há apenas um ano da conclusão do aterro hidráulico, em especial no segmento sul (junto ao Morro do Careca), indicando justamente ausência de segurança, estabilidade e sustentabilidade do projeto executado, com possível enquadramento nos arts. 69 e 70 da Lei 8.666/1993 (**achado de auditoria III.4**);

b) nos mesmos relatórios periódicos de acompanhamento da obra de engorda da praia de Ponta Negra, foi assinalado que as especificações técnicas do projeto executivo do Consórcio DTA-AJM “atendem a todos os requisitos técnicos e de qualidade estabelecidos”. Porém, quando da execução da obra, foi constatada a introdução de elementos calcáreos (carbonato de cálcio, incluindo rodolitos) junto aos sedimentos da engorda em percentuais elevados, na areia e no meio marinho, comprometendo a qualidade dos serviços executados. O problema, que foi apontado como “não conformidade” para a obra, não foi registrado ou alertado pela supervisora à fiscalização da prefeitura municipal e/ou ao consórcio construtor pela GSA, para fins do devido tratamento tempestivo. Com efeito, o material se apresenta na praia alargada, trazendo risco de acidentes e desconforto à população que frequenta o local para lazer e recreio (**achado de auditoria III.4**); e

c) da análise dos primeiros relatórios mensais de supervisão elaborados pela GCA, especialmente os referentes ao período de 16 a 31/8/2024 e ao mês de setembro de 2024, não se identificaram registros de acompanhamento, pela supervisora, do processo de definição do novo local de extração de sedimentos (nova jazida), nem de eventuais alertas quanto às providências necessárias à sua regularização (**achado de auditoria III.5**);

I.1.5) Empresa R. Peotta Soluções Integradas de Engenharia (CNPJ 02.336.731/0001-20):

a) deficiência no projeto básico para a obra de engorda da praia de Ponta Negra, em Natal/RN, que não contemplou informações técnicas precisas e atuais (prospecções) acerca da jazida de empréstimo de sedimentos a ser utilizada, notadamente quanto a sondagens, à estimativa volumétrica e à análise sedimentológica, omissão que contribuiu para as incertezas do local a ser explorado na dragagem e ensejou a futura substituição da jazida indicada inicialmente para o aterro hidráulico, com possível descumprimento aos arts. 6º, inciso IX, e 12 da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU, como a consubstanciada nos Acórdãos 408/2021-TCU-Plenário e 1.786/2024-TCU-Plenário (**achado de auditoria III.2**);

I.1.6) Empresa Tetra Tech Consultoria Ltda. (CNPJ 56.088.990/0001-16):

a) insuficiência e fragilidade dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) e do estudo de impacto ambiental/relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA) (metas 1 e 3 do Plano de Trabalho do Termo de Compromisso 17/2013), elaborados para a engorda da praia de Ponta Negra, em Natal/RN, por força dos Contratos 11/2015 e 33/2018, com possível inobservância aos arts. 6º, inciso IX, e 12 da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU, como a consubstanciada nos Acórdãos 408/2021-TCU-Plenário e 1.786/2024-TCU-Plenário, em decorrência das seguintes constatações (**achado de auditoria III.2**):

a.1) quanto ao EVTEA:

a.1.1) investigação insuficiente da jazida de empréstimo de sedimentos seccionada para a engorda,



notadamente quanto à profundidade e abrangência das sondagens executadas, à estimativa volumétrica apresentada e à assunção de homogeneidade sedimentológica, circunstâncias que contribuíram para o descarte da área logo após o início da execução física do aterro hidráulico na praia de Ponta Negra (item 5.1.7 do EVTEA);

a.1.2) fragilidade na avaliação da necessidade de estruturas fixas de estabilização (quebra-mares), em especial quanto ao risco de perda acelerada do aterro hidráulico em função da não adoção dessas estruturas para o empreendimento (itens 6.2.1, 6.4.3 e 6.5 do EVTEA);

a.1.3) ausência de indicação da necessidade de realização de obras de macrodrenagem na praia de Ponta Negra como condição para a viabilidade técnica da engorda, assim como para a estabilidade e segurança da solução objeto do estudo. Foram evidenciados pontos críticos da drenagem existente, recomendando-se a adequação do sistema para “minimizar” a erosão provocada pelos desagues na faixa praial (itens 4.1.8 e 7.4 do EVTEA); e

a.2) quanto ao EIA/RIMA:

a.2.1) ausência ou insuficiência de dados primários e diagnósticos de campo referentes à ictiofauna, às espécies de interesse econômico para a pesca e à flora aquática/macrófitas, apesar de sua relevância para a adequada avaliação dos impactos ambientais da intervenção de engorda (relacionada às condicionantes 11, 12 e 18, da Licença Prévia);

a.2.2) deficiência de integração entre o entelado estudo e o projeto de drenagem pluvial de Ponta Negra (para obras de adequação), com omissão de impactos operacionais relevantes e de medidas mitigadoras compatíveis com a interação entre os componentes do empreendimento (relacionada à condicionante 41 da Licença Prévia);

a.2.3) defasagem e imprecisão na caracterização da jazida de sedimentos a ser explorada (insuficiência das novas prospecções realizadas);

I.2) Encaminhar, em anexo aos ofícios das oitivas propostas, cópia do relatório de auditoria com vistas a subsidiar as respectivas manifestações; e

I.3) Encaminhar, em função dos graves indícios de irregularidades levantados na presente fiscalização, cópia do relatório de auditoria à Controladoria Gral da União (CGU); ao Ministério Público Federal, via Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte (PGR/RN); à Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte (PGE), via Procuradoria do Patrimônio e Defesa Ambiental; ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN, ante a existência de contrapartida municipal no âmbito do termo de Compromisso 17/2013); ao Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (Idema/RN) e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

Audurbana, 4ª DT, 8/5/2026.

(assinado eletronicamente)
Marcelo Ventola da Silva
AUFC - Mat. 2827-4
Coordenador

(assinado eletronicamente)
Anderson Lisboa Neves
AUFC - Mat. 3192-5



Membro

(assinado eletronicamente)

Marcos Donizete Machado

AUFC - Mat. 9435-8

Membro

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
IGC - Inadequação do instrumento simplificado de repasse de recursos da Defesa Civil para a obra de engorda de faixa de areia, por se tratar de solução de caráter estruturante, não emergencial, complexa e de grande materialidade	Devido ao rito desenhado para ações de reconstrução (emergenciais por natureza) não oferecer controles necessários para obras estruturantes, complexas e de alto custo, constatou-se inadequação do instrumento simplificado de repasse de recursos da Defesa Civil, com base na recuperação de áreas atingidas por desastres prevista na Lei 12.340/2010, no Decreto 11.219/2022 e na Portaria MDR 3.033/2020, para a obra de engorda da praia de Ponta Negra, em Natal/RN. Essa situação tem o potencial de enfraquecer o acompanhamento e a fiscalização do objeto pactuado, configurando maiores riscos de irregularidades, de não atingimento dos objetivos e funcionalidades planejados, bem como maior vulnerabilidade quanto a danos ao erário.	Termo de compromisso - 17/2013 Ações Reconstrução/Prevenção Defesa Civil	Acórdão 2168/2023, item 9,2, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 544/2024, item 1.8.1, Tribunal de Contas da União, Plenário Decreto 9203/2017, art. 5º, inciso III Decreto 11219/2022, art. 21 Lei 12340/2010, art. 1-A Portaria 3033/2020, Sedec/MDR, art. 2º	Evidência 3 - Dados Orçamentários e Financeiros - TC 17-2013, folhas 1/3 Evidência 2 - Portarias Sedec (TC 17-2023 e Comissão Especial), folhas 1/11	Utilização do rito simplificado de financiamento desenhado para ações de recuperação e prevenção de desastres da Defesa Civil, com fundamento na Lei 12.340/2010, no Decreto 11.219/2022 e na Portaria MDR 3.033/2020, sem a concomitante adoção de mecanismos de controle compatíveis com a governança exigida pelo empreendimento .	Fragilidade no acompanhamento e na fiscalização da execução do objeto pelo concedente, com consequente ampliação dos riscos de irregularidades, de não atingimento dos objetivos e das funcionalidades planejados e de maior vulnerabilidade de ocorrência de danos ao erário.	Oitiva
IGC - Insuficiência e fragilidade dos	Devido à supressão de etapas e a omissões na avaliação dos	Termo de compromisso -	Constituição Federal, art.	Evidência 4 - EVTEA, Notas	Deficiências na avaliação dos	Prejuízo à economicidade,	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
estudos preliminares de viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento (EVTEA), dos estudos referentes a impactos ambientais (EIA/RIMA) e do projeto básico.	estudos preliminares, foram constatadas insuficiências e fragilidades no EVTEA e no EIA/RIMA do empreendimento, gerando lacunas, incertezas e imprecisões no projeto licitado e contratado para a engorda da praia de Ponta Negra (projeto deficiente). Essa situação comprometeu a boa e regular execução do objeto e afetou negativamente a economicidade, a eficiência e a eficácia no âmbito da transferência obrigatória.	17/2013 Ações Reconstrução/Prevenção Defesa Civil	225, § 1º, inciso IV Lei 6938/1981, art. 2º, inciso III; art. 9º, inciso III Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea b Lei 12608/2012, art. 4º, inciso V Resolução 1/1986, Conama, art. 2º, inciso VII	Técnicas Sedec, Docs R Peotta, Docs Prefeitura, LIO, folha 524 Evidência 5 - Relatório de monitoramento ambiental - Caruso, folha 96 Evidência 6 - Doc Sedec, MS, LP, EIA-RIMA, P Exec, Funpec-Caruso, folhas 650/737 Evidência 7 - Documentos do Idema 1, folha 361 Evidência 8 - Documentos do Idema 2, folhas 871/876 Evidência 9 - Documentos do Idema 3, folha 795 Evidência 10 - Documentos do Ibama 1, folha 818	estudos preliminares de EVTEA e EIA/RIMA, ocasionadas pelo prejuízo que a judicialização do empreendimento causou ao controle ambiental preventivo a cargo do órgão ambiental.	em razão da geração de custos adicionais e retrabalhos; comprometimento da eficiência, diante do tempo, do esforço do esforço administrativo e dos recursos suplementares exigidos para contornar deficiências do planejamento; e redução da eficácia da obra, ao se comprometer a capacidade de a intervenção alcançar os objetivos que justificaram a transferência obrigatória dos recursos federais.	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
IGC - Prejuízos ao rito regular de licenciamento da obra de aterro em Ponta Negra e à atuação do órgão ambiental (Idema/RN) de exercer o controle e o acompanhamento das condicionantes do empreendimento.	Devido à obtenção de Licença de Instalação e Operação (LIO) para a obra de engorça com prazo definido por via judicial e antes das avaliações finais do órgão ambiental, Idema/RN; e ao início das intervenções do aterro da praia com base em um decreto municipal, sem o cumprimento de importantes condicionantes estabelecidas nas licenças emitidas (LP e LIO), constataram-se prejuízos ao rito regular de licenciamento ambiental do empreendimento e à atuação do órgão competente (Idema/RN) de exercer o controle e o acompanhamento do objeto. Essas situações contribuíram para: a deficiência do projeto básico licitado e necessidade de sua revisão em fase de obra; o aumento dos preços contratuais; a perda precoce dos serviços de aterro realizados e possíveis impropriedades alusivas à qualidade do material de aterro utilizado; bem como potencial dano ambiental	Termo de compromisso - 17/2013 Ações Reconstrução/Prevenção Defesa Civil	Constituição Federal, art. 225, § 1º, inciso IV Decreto 11219/2022, art. 30, inciso V Lei 6938/1981, art. 10 Lei 12340/2010, art. 1-A, inciso IV Lei 12608/2012, art. 4º, inciso V Lei Complementar 140/2011, art. 9º, inciso I Resolução 237/1997, Conama, art. 2º Resolução 454/2012, Conama, art. 4º	Evidência 11 - Processos da PGE/RN 1, folhas 205/541 Evidência 19 - MPF, MPRN, LIO, PGE RN, Ibama, Decisão Liminar, Docs DTA, folha 254 Evidência 12 - Documentos do Idema 4, folha 1 Evidência 13 - Documentos do Ibama 2, folha 948 Evidência 14 - Ofício 2673-2025-GABIN-IBAMA e anexos, folha 6 Evidência 15 - Monitoramento físico atualizado - Funpec, folha 153 Evidência 6 - Doc Sedec, MS, LP, EIA-RIMA, P Exec,	Execução do empreendimento em desacordo com o rito regular de licenciamento e com condicionantes ambientais relevantes, na utilização de jazida não contemplada nos estudos originais e sem regularização prévia no momento da modificação da solução executiva e na redução do nível de controle e acompanhamento o ambiental justamente em etapa sensível da obra.	A flexibilização do controle e o avanço da execução em condições tecnicamente insuficientes ampliaram os riscos ambientais, sanitários e operacionais associados à intervenção, comprometeram a funcionalidade da drenagem e a estabilidade do aterro hidráulico e elevaram a possibilidade de redução da vida útil da obra, com prejuízo à economicidade do investimento público.	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	devido a carregamento de sedimentos para praias adjacentes. Ademais, representam condutas que não se coadunam com os princípios e as diretrizes da PNPDEC (Lei 12.608/2012).			Funpec-Carusu, folha 366 Evidência 8 - Documentos do Idema 2, folhas 177/890 Evidência 10 - Documentos do Ibama 1, folhas 697/814 Evidência 16 - Monitoramento engenharia 2 atualizado - Funpec, folhas 105/555 Evidência 7 - Documentos do Idema 1, folha 466 Evidência 17 - Projeto básico da Engorda, folha 88 Evidência 18 - Vistoria Sedec 2025, CGA, Proj. básico e executivo, folhas 4/9 Evidência 22 - Parecer Defesa Civil			

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
IGC - Perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados na praia de Ponta Negra (trecho de praia referente ao Morro do Careca), há apenas um ano da conclusão da obra, bem como indícios de inadequação do material sedimentar extraído de jazida não licenciada.	Devido à ausência de um sistema de drenagem pluvial em Ponta Negra compatível com a solução de engorda projetada (exigência constante do EVTEA); à realização do aterro com base em estudos preliminares e projetos com pouca maturidade para mitigação da erosão costeira (processos naturais); ao início das obras com a exploração de jazida marinha não aprovada pelo órgão ambiental competente; e à fiscalização municipal deficiente dos serviços prestados; constatou-se, decorrido apenas um ano da conclusão da obra, perda parcial dos serviços de aterro hidráulico realizados no	Termo de compromisso - 17/2013 Ações Reconstrução/Prevenção Defesa Civil	Constituição Federal, art. 37, caput	municipal, folhas 1/18 Evidência 23 - Resposta Idema Of Reg 03, folha 1 Evidência 24 - Sentença Mérito Mandado Segurança, folhas 1/6	Ausência de um sistema de drenagem pluvial em Ponta Negra compatível com a solução de engorda projetada (exigência constante do EVTEA); a realização do aterro com base em estudos preliminares e projetos com pouca maturidade para mitigação da erosão costeira (processos	Grave prejuízo ao interesse público, haja vista a tendência de retorno à situação de risco de desastres e de degradação ambiental verificada anteriormente à execução da obra de engorda. Redução prematura da vida útil esperada para o empreendimento. Descaracterização da praia original e risco de acidentes ao frequentadores	Ótima

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	trecho de praia referente ao Morro do Careca; e ainda, indícios de inadequação do material sedimentar extraído de jazida não autorizada. Essas situações têm o potencial de proporcionar: o retorno à situação de risco de desastre anterior à obra de engorda; descaracterização da praia original; danos ambientais às praias adjacentes à Ponta Negra (carreamento de sedimentos); redução da vida útil e da funcionalidade do empreendimento; e dano ao erário, gerando prejuízo ao interesse público e frustração quanto aos benefícios do gasto público aos cidadãos.			Evidência 31 - Relatórios Fumpec (Faixa Areia e Dinâmica Praia) - dez 2025), folhas 1/33 Evidência 32 - As built e Topobatimetria final engorda, folhas 1/94 Evidência 4 - EVTEA, Notas Técnicas Sedec, Docs R Peotta, Docs Prefeitura, LIO, folha 842 Evidência 1 - Ofícios de atendimento (todos), folhas 29/30 Evidência 33 - Contrato 21-2024 (obra engorda), folhas 3/4 Evidência 34 - Relatório de Vistoria Ibama	naturais); o início das obras com a exploração de jazida marinha não aprovada pelo órgão ambiental competente; e a fiscalização municipal deficiente dos serviços prestados.	da praia (rodolitos) Perda de serviços realizados ocasionando dano ao erário.	

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
IGC - Pactuação de aditivo contratual para acréscimo dos quantitativos de serviços de dragagem, transporte e aterro de material proveniente de jazida não autorizada pelo órgão ambiental, sem anuência do concedente, em afronta à legislação da transferência de recursos e às licenças	Devido à realização de serviços de dragagem, transporte e aterro praial em quantitativos superiores à planilha original contratada, sem prévia alteração do plano de trabalho e se utilizando de material proveniente de jazida não autorizada para a engorda da praia de Ponta Negra, em desrespeito à legislação que fundamentou o repasse federal e à importante condicionante ambiental estabelecida nas licenças	Termo de compromisso - 17/2013 Ações Reconstrução/Prevenção Defesa Civil	Constituição Federal, art. 37, caput Portaria 3033/2020, Sedec/MIDR, art. 20, § 1º	2025, folhas 1/12 Evidência 35 - Relatórios Funpec - mat sedimentar, folhas 18/20 Evidência 36 - Contratação Seinfra (limpeza da praia), folhas 2/32 Evidência 37 - Matriz de riscos contrato engorda, folhas 1/3	Realização de serviços de dragagem, transporte e aterro praial em quantitativos superiores à planilha original contratada, sem prévia alteração do plano de trabalho e se utilizando de material proveniente de	Caracterização das despesas correlatas ao aditivo em questão como não passíveis de serem acolhidas pelo concedente (Sedec), implicando em responsabilidade do município de arcar unicamente com recursos próprios tais	Ótima

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
emittas, correspondendo a despesas não passíveis de serem financiadas com recursos federais.	emittas (LP e LIO).			(Sedec, Jurídico), folhas 29/40 Evidência 38 - Pareceres e Notas Técnicas (Sedec, Jurídico), folhas 56/57 Evidência 39 - Aditivo contratual, recursos municipais, folhas 1/2	jazida não autorizada para a engorda da praia de Ponta Negra, em desrespeito à legislação que fundamentou o repasse federal e à importante condicionante ambiental estabelecida nas licenças emittas (LP e LIO).	compromissos assumidos junto ao construtor.	
IGC - Restrição à competitividade da Concorrência Internacional 34/2023 (Seinfra/PM Natal), por exigência de disponibilidade de equipamento de dragagem - Dragagem - Hooper - com capacidade de armazenamento bastante superior ao admitido quando da execução do objeto	Devido à realização dos serviços de dragagem e transporte de material sedimentar para engorda da Praia de Ponta Negra com utilização de embarcação - Dragagem TSHD (Trailing Suction Hopper Dredger) - com capacidade de armazenamento bastante inferior ao estabelecido no edital, situação vedada pela própria contratante (CPL da prefeitura) em face de questionamentos das licitantes, constatou-se restrição à competitividade na Concorrência Pública	Termo de compromisso - 17/2013 Ações Reconstrução/Prevenção Defesa Civil	Acórdão 1745/2009, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 434/2010, Tribunal de Contas da União, 2ª Câmara Acórdão 2474/2019, Tribunal de Contas da União, 2ª Câmara	Evidência 20 - Licitação meta 6, folhas 155/333 Evidência 21 - Relatórios mensais de acompanhamento Meta 7, folha 63	Deficiência no planejamento técnico da contratação e na formulação do projeto básico, uma vez que os parâmetros operacionais adotados para definir o requisito de qualificação técnico-operacional foram transpostos para o edital sem	Afastamento de licitantes interessados no certame e redução do universo de competidores, com possíveis reflexos negativos sobre a competitividade e a economicidade da contratação.	Oitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	Internacional 34/2023 em função de estabelecimento de critério de habilitação (capacidade técnica, disponibilização de equipamento) que não se mostrou essencial durante a execução da obra para o cumprimento do objeto. Essa ocorrência além de caracterizar desrespeito à legislação aplicável, configurou obstáculo à formulação das propostas por parte das empresas interessadas na seleção, com potencial de afastar licitantes e de comprometer a economicidade na contratação.		Lei 8666/1993, art. 3º, § 1º, inciso 1º		demonstração suficiente de que correspondiam, de forma estritamente necessária e proporcional, às reais exigências da execução do objeto. Manutenção injustificada desse requisito restritivo ao longo da fase licitatória, mesmo após os questionamentos formulados por potenciais licitantes quanto à sua proporcionalidade, aderência ao mercado e compatibilidade com soluções tecnológicas aptas à execução dos serviços.		
IGC - Transparência ativa deficiente ou inexistente pelo ente beneficiário	Devido à não disponibilização, nos sítios oficiais da prefeitura de Natal/RN ou em outros	Termo de compromisso - 17/2013 Ações Reconstrução/Pre	Constituição Federal, art. 37, caput Decreto	Evidência 25 - Funpec (Contrao e PT), folhas 1/63			Olitiva

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
(município), especialmente quanto à ausência de divulgação dos relatórios de monitoramento do objeto (inclusive pós-obra) previstos nos Planos/Programas Ambientais.	portais públicos, de dados, informações e documentos alusivos à engorda da praia de Ponta Negra, em Natal/RN, em especial dos produtos de monitoramento definidos nos Programas Ambientais (metas específicas do plano de trabalho da avença), constatou-se transparência ativa a cargo do ente beneficiário da transferência obrigatória deficiente, impactando negativamente na divulgação à sociedade do diagnóstico da engorda de praia realizada, em especial no que tange à aferição do cumprimento das condicionantes ambientais estabelecidas; à identificação dos benefícios e eventuais problemas; às medidas corretivas recomendadas/adotadas, impossibilitando o acompanhamento, o controle social e o debate técnico deste tipo de intervenção, complexa, para recuperar ambientes costeiros degradados e/ou afetados por desastres.	venção Defesa Civil	11219/2022, art. 39 Lei 12340/2010, art. 1-A, § 9º	Evidência 26 - Plano Básico Ambiental atualizado, folhas 1/317 Evidência 27 - Relatório Síntese_Planos e Programas Ambientais, folhas 1/129 Evidência 28 - Funcern (Contrato e PT), folhas 1/54 Evidência 1 - Ofícios de atendimento (todos), folhas 32/33 Evidência 1 - Ofícios de atendimento (todos), folha 17 Evidência 38 - Pareceres e Notas Técnicas (Sedec, Jurídico), folha 47 Evidência 40 -			



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Nota Informativa 38-2025 (Resposta avaliação transparência ativa), folhas 7/8			



APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização

Não existem dados cadastrados na matriz de responsabilização.



APÊNDICE C - Fotos



Placa da obra engorda (Supervisora GCA, 6/2/2025)



Foto 2 - Draga Elbe (Supervisora GCA, 6/12/2024)



Foto 3 - Bombeamento (Supervisora GCA, 31/12/2024)



Foto 4 - Espalhamento (Supervisora CGA, 1/12/2024)



Foto 5 - Engorda, Morro do Careca (Supervisora GCA, 22/1/2025)



Foto 6 - Espalhamento, Morro do Careca (Supervisora GCA, 6/2/2025)



Foto 7 - Dissipador de Energia (Drenagem Pluvial, 4/11/2025)

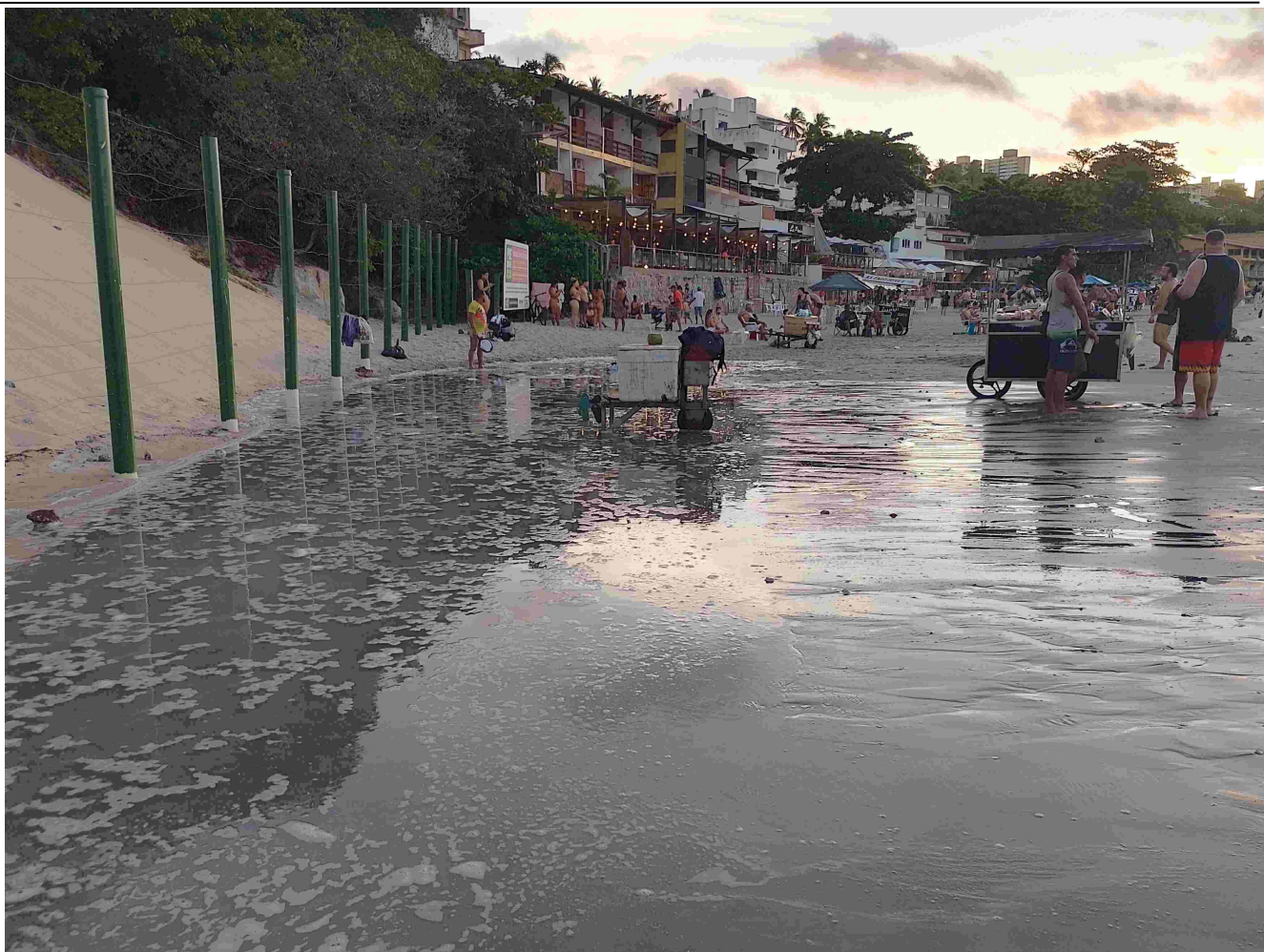


Foto 8 - Perda serviços de engorda, Morro Careca (6/11/2025)

APÊNDICE D - Dados da obra

○ Dados Cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

▪ Execução física, orçamentária e financeira

• Execução física

Data de vistoria: 04/11/2025	Percentual executado: 100,0%
Data do início da obra: 24/05/2024	Data prevista para conclusão:
Situação na data da vistoria: Concluída	
Descrição da execução realizada até a data da vistoria:	
i) obras secundárias: enrocamento complementar e muro (100%), finalizada em 2023;	
ii) obra principal: de engorda da faixa de areia, finalizada em fevereiro/2025.	
Observações:	
i) data de início: emissão da Ordem de Serviço do contrato da engorda	

• Execução orçamentária e financeira

Valor estimado para conclusão: R\$ 0,00
Valor estimado global da obra: R\$ 100.693.343,94
Data base da estimativa: 20/03/2026

Funcional programática: 06.182.2040.22BO.0001/2019 - Ações De Proteção e Defesa Civil - Nacional

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2019	784.385.663,00	4.574.595,88	4.574.595,88	4.574.595,88	0,58%

Valores em reais

Funcional programática: 06.182.2040.22BO.0105/2013 - Ações de Defesa Civil Nacional

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2013	291.462.509,00	1.006.000,00	1.006.000,00	1.006.000,00	0,35%

Valores em reais

Funcional programática: 06.182.2218.22BO.0001/2023 - AÇÕES DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL - NACIONAL

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2023	1.866.612.197,00	19.695.843,76	19.695.843,76	19.695.843,76	1,06%

Valores em reais

Funcional programática: 06.182.2318.22BO.0001/2026 - Ações de Proteção e Defesa Civil - Nacional

Origem	Ano	Lei Orçamentária	Valores empenhados	Valores liquidados	Pagamento de despesas	Percentual execução financeira
União	2025	1.548.806.386,00	16.563.132,47	16.563.132,47	16.563.132,47	1,07%
União	2024	3.704.572.354,0	52.791.833,01	52.791.833,01	52.791.833,01	1,43%

		0				
--	--	---	--	--	--	--

Valores em reais

Não há PT específico da obra na LOA – a execução do PT genérico não reflete necessariamente a execução do objeto fiscalizado.

Observações:

- i) Lei Orçamentária: total da Ação 22BO no exercício;
- ii) Valores liquidados: total apenas para o TC 17/2013 no exercício;
- iii) Fonte de dados: site da Câmara dos Deputados (Execução Orçamentária) e Portal da Transparência - (Valores Liquidados).

▪ Termos de compromisso
Nº do SIAFI: 674243

Objeto:

17/2013, Ações de reconstrução e engorda da praia de Ponta Negra, no município do Natal/RN (transferência obrigatória da Defesa Civil)

Data assinatura: 04/04/2013

Vigência atual: 10/04/2013 a 02/05/2026

Data rescisão/suspensão:
Situação atual: Em andamento.

Concedente: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil

Conveniente: 08.241.747/0007-39 Município de Natal

Valor atual: R\$ 100.693.343,94

Observações:

Transferência obrigatória ou legal

▪ Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2022	2023	2024
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Não	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	Não	Não

○ Deliberações do TCU

A listagem poderá conter deliberações de processos já encerrados.

Processo de interesse (deliberações até a data de início da auditoria)

Não há deliberações para os processos de interesse até a data de início da auditoria.

Processo de interesse (deliberações após a data de início da auditoria)

Não há deliberações até a emissão desse relatório.

APÊNDICE E - Achados de outras fiscalizações

Não há achados de outras fiscalizações pendentes de solução ou saneados.

APÊNDICE F - Vistorias no Sistema de Drenagem da Praia de Ponta Negra

1. Nos meses de **fevereiro e março de 2025**, a Funpec realizou vistorias no sistema de drenagem urbana do bairro de Ponta Negra, no intuito de verificar a adequação das melhorias realizadas pela prefeitura do Natal/RN como para tornar o aludido sistema mais compatível com a solução de engorda adotada, encontrando uma série de falhas, a seguir resumidas:

a) Falhas estruturais e de dimensionamento

a.1) Interligação deficiente: observou-se a presença de problemas estruturais decorrentes da interligação inadequada entre os projetos de drenagem antigos e as novas estruturas implantadas. A ausência de acesso aos projetos executivos atualizados e aos registros *as built* por parte da Prefeitura impediu uma análise definitiva, mas a evidência de campo indicava que as conexões existentes não garantiam a funcionalidade do sistema;

a.2) Subdimensionamento do sistema: dispositivos essenciais, como galerias de drenagem e bocas de lobo, foram avaliados preliminarmente como subdimensionados para a realidade atual de uso e ocupação do solo do bairro;

a.3) Sobrecarga das bacias: identificou-se que a interligação de diferentes bacias de drenagem resultava em contribuições de volume de água em pontos específicos da orla muito superiores à capacidade de vazão dos sistemas instalados;

a.4) Permanência de estruturas obsoletas: trechos do sistema de drenagem antigo que não possuíam dissipação adequada ainda permaneciam em operação, direcionando fluxos de alta energia diretamente para a praia.

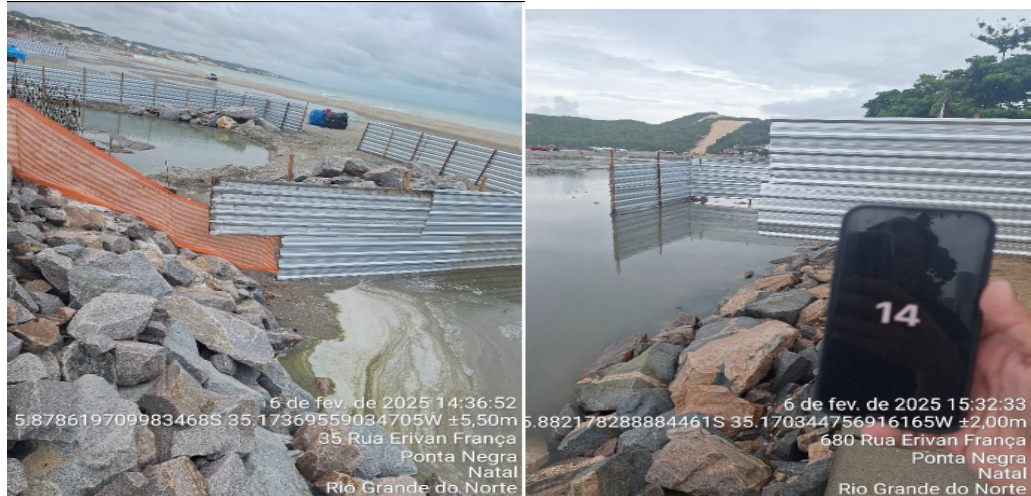
b) Deficiências de manutenção e conservação

b.1) Obstruções e acúmulo de sedimentos: verificou-se o acúmulo sistemático de lixo, areia e sedimentos no interior dos dissipadores e tubulações, o que reduz drasticamente a eficiência hidráulica do sistema;

b.2) Danos prematuros: foram registrados danos em estruturas recém-instaladas, como bocas de lobo quebradas e lajes de dissipadores com rachaduras ou ferragens expostas antes mesmo da conclusão total das obras;

c) Irregularidades sanitárias e ambientais: constatou-se a existência de ligações clandestinas, com a chegada de efluentes (esgoto doméstico) à praia através do sistema de drenagem pública. Além disso, verificou-se a presença de água parada nos dissipadores, mesmo em períodos sem chuvas, indicando a existência de vazamentos na rede de abastecimento ou descarte irregular de águas servidas e de piscinas. Esse acúmulo de águas contaminadas e resíduos favorece a proliferação de vetores de doenças e compromete a balneabilidade da orla.

Figuras 1 e 2 - Esgoto nas proximidades dos dissipadores D11 e D14, com formação de lagoa.



2. Nova vistoria realizada em **maio de 2025** pela Funpec constatou que os dissipadores de 1 a 15 estavam quase finalizados. No entanto, os problemas de manutenção e limpeza dessas estruturas, deslocamento físico de tubulações a partir das caixas de retenção, a existência de ligações clandestinas e ausência das memórias de cálculo e modelagem hidrodinâmica permaneceram.
3. Confirmou-se a formação de "lagoas" de águas estagnadas e contaminadas sobre a nova faixa de areia, especialmente entre os dissipadores 9 e 16. O Dissipador 16 permanecia em obras e foram identificadas saídas de efluentes não previstas próximas aos hotéis SERHS e Ocean Palace, onde, apesar de limpezas pontuais, persistia o acúmulo de resíduos sólidos e sedimentos.
4. No dissipador 1 foi constatado mau cheiro, um acúmulo de lixo, de águas residuárias e insetos em seu interior. Análises microbiológicas confirmaram a presença de *E. coli*, principalmente nos pontos de monitoramento P05, P06 e P08, próximos aos dissipadores 3, 7, 8 e 9, comprovando que o despejo de esgoto clandestino permaneceu ativo durante e após a obra (evidência PBA e relatório síntese, p.30, 46-47 e 100).

Figuras 3 e 4 – Galerias que desaguam no D1, com presença de esgotos clandestinos, D2 com lixo e água estagnada.



Figura 5 – Interior do D16, com acúmulo de água com risco de proliferação de insetos e outros vetores de doenças



5. Na vistoria da Funpec ocorrida no mês de **outubro de 2025** foram observadas algumas melhorias em relação à vistoria de maio. Verificaram-se avanços importantes na manutenção dos sistemas de microdrenagem, incluindo a reconstrução de bocas de lobo e a realização de melhorias no pavimento e em sarjetas em trechos específicos do bairro.

6. Embora ainda insuficiente, o relatório de outubro apontou um avanço na manutenção e limpeza de sedimentos e resíduos sólidos em partes do sistema. Observou-se, ainda, que uma intervenção mecânica realizada pela prefeitura em outubro de 2025 resultou em uma diminuição significativa da área alagada na faixa de areia, auxiliando o esvaziamento de "lagoas" que haviam se formado devido ao transbordamento de drenagem e efeitos da maré.

7. A despeito da evolução relatada, novos problemas foram identificados, como a identificação, na engorda, de uma **declividade negativa** em direção ao calçadão, impedindo o escoamento natural da água para o mar. Uma associação de maré alta com ventos fortes causou inundações severas na área entre o dissipador 10 e o Morro do Careca e, devido à falha de nivelamento, a água não drenou por infiltração nem por gravidade, exigindo intervenções mecânicas emergenciais da prefeitura para o esvaziamento da área.

8. Constatou-se, ainda, que a implantação de lajes nos dissipadores sem planejamento adequado de acesso, o que inviabilizou a observação direta do seu interior. Assim, permaneceu a dúvida se as estruturas estariam livres de sedimentos ou se estariam perdendo volume útil de acumulação.

9. Também foram registrados rebaixamentos e cedimentos no pavimento urbano nas vias de acesso aos dissipadores 6 e 8. Esses danos indicariam possíveis vazamentos ou falhas estruturais nas galerias subterrâneas de águas pluviais que transportam o fluxo até os dissipadores, representando risco real de acidentes e danos às edificações vizinhas.

10. No dissipador 10 foi evidenciado o início de um descolamento físico entre a estrutura de concreto e uma das tubulações de saída, o que elevou o risco de ruptura sob pressão interna durante o período chuvoso, enquanto no dissipador 11 se registrou, pela primeira vez, a presença de manchas de óleo em na saída do dissipador, configurando uma nova categoria de contaminação ambiental no sistema.

11. Além dos problemas relatados, verificou-se o afloramento de esgoto *in natura* e águas servidas com odor desagradável diretamente na faixa de areia (evidência monitoramento engenharia atualizado 2, p. 229).

Figura 6 – D15 com indícios de lançamento de esgoto clandestino em seu interior.



12. Na primeira semana de **novembro de 2025**, durante a inspeção ao local da engorda da praia de Ponta Negra, observou-se acúmulo de água pluvial malcheirosa, com resíduos sólidos em alguns dissipadores, como o D4 e o D5, e também indícios de contaminação por águas de esgoto sanitário.

13. Importante destacar que técnicos do Idema/RN que realizaram visita à faixa de areia realimentada com a equipe do TCU reportaram que não tiveram acesso aos projetos atuais das obras de adequação do sistema de drenagem, sendo impossibilitados de realizar qualquer avaliação mais consistente sobre as melhorias implementadas.

14. A Funpec, na vistoria realizada entre os **dias 13 e 19 de novembro de 2025** confirmou a permanência desses problemas, em especial a presença de ligações clandestinas, com o lançamento indevido de efluentes domésticos nos dissipadores (com destaque para os dissipadores 4, 5, 7, 8, 9 e 10) transformando as estruturas de drenagem em focos de contaminação e proliferação de vetores.

15. Foi reportada, adicionalmente, uma infestação de roedores entre os dissipadores 13 e 14, configurando um grave risco à saúde pública e à balneabilidade da orla.

Figura 7 – D4 com acúmulo de água de resíduos sólidos (Fonte: Equipe de auditoria)



Figura 8 – Roedores em área próxima ao D13 e D14.



16. A despeito dos problemas relatados, a Funpec apontou algumas melhorias no mês de novembro de 2025, como a realização de intervenções mecânicas emergenciais, resultando em uma redução significativa da área alagada na nova faixa de areia, com o início de um trabalho sistemático de limpeza e desobstrução de bocas de lobo em diversos pontos da área vistoriada, substituição e a reconstrução de bocas de lobo que apresentavam danos estruturais, e melhoria significativa no estado de conservação do pavimento em trechos da região monitorada, com a correção de pontos danificados nas

vias públicas adjacentes ao sistema de drenagem, além de avanço na remoção de resíduos sólidos e sedimentos em partes específicas do sistema, reduzindo temporariamente o material que poderia causar novas obstruções e melhorias pontuais na acessibilidade a certas estruturas, como a adequação do acesso a dissipadores para facilitar as atividades de inspeção técnica.

17. Na vistoria de **dezembro de 2025**, a Funpec relatou que após as ações de manutenção, cerca de 70% das estruturas passaram a estar operacionais e livres de grandes obstruções.

18. Em que pese a melhora relatada, os lançamentos clandestinos de esgoto permaneceram, com a chegada de esgoto à orla. No dissipador 10, persistiu o descolamento físico entre a estrutura de concreto e a tubulação de saída, elevando o risco de erosão na base do dispositivo em caso de chuvas intensas, enquanto o dissipador 8, que apresentava indício de erosão em uma das paredes da estrutura, não foi reparado, ameaçando a estabilidade geotécnica do equipamento. Também, a presença de roedores (ratos) continuou sendo documentada, mantendo o alerta crítico para o risco de doenças zoonóticas, como a leptospirose, para os usuários da praia.

19. Finalmente, a instalação de lajes de cobertura definitivas dos dissipadores, embora concluída, não corrigiu o erro de projeto das janelas de manutenção. Como resultado, em dezembro de 2025 permanecia impossível verificar se o interior dos dissipadores estaria acumulando novos sedimentos, aspecto que compromete a avaliação e a própria gestão da capacidade hídrica do sistema.

Conclusão

20. Constatou-se que a adequação do sistema de drenagem (ainda em execução ao tempo da inspeção física da equipe de auditoria, em novembro/2025) não foi concluída antes do início do aterro hidráulico em afronta direta à condicionante expressa da Licença de Instalação e Operação (LIO) do Idema. Os problemas apontados nas vistorias da Funpec, aliados à própria insuficiência das melhorias promovidas no sistema pela prefeitura do Natal, representam um conjunto de fatores determinantes para a preocupante situação da engorda da praia de Ponta Negra, em especial quanto à recorrente formação de lagoas de água estagnada e contaminada sobre o novo aterro, de alagamentos com lançamento de efluentes com odor e detecção de coliformes fecais em pontos de monitoramento, comprometendo a balneabilidade, a salubridade ambiental e a funcionalidade do empreendimento.

21. Por todo o exposto, conclui-se, após os exames de campo e dos registros da fundação contratada para os monitoramentos das condicionantes estabelecidas nas licenças ambientais, que as intervenções para adequação do sistema de drenagem urbana da praia de Ponta Negra, além de insuficientes (por não contemplarem obras de macrodrenagem), foram mal conduzidas pela municipalidade, restando em descompasso com a solução de engorda da faixa de areia e com o respectivo licenciamento ambiental, não contribuindo, consequentemente, com os objetivos colimados.