

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 011.196/2018-1 [Apenso: TC 039.816/2018-4].

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão: Ministério da Economia (então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão).

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: DIAGNÓSTICO DAS OBRAS PARALISADAS. IDENTIFICAÇÃO DAS PRINCIPAIS CAUSAS E DAS OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO.**

## RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório, com os ajustes de forma pertinentes, trechos do Relatório de Auditoria elaborado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), cujas propostas contaram com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 139 a 141):

### 1 INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria operacional com o objetivo de elaborar um amplo diagnóstico sobre as obras paralisadas no país financiadas com recursos da União. Além disso, buscou-se identificar as causas de paralisação mais impactantes e estudá-las com a finalidade de propor soluções para reduzir o desperdício de recursos públicos.

2. O tema obras públicas paralisadas há décadas é matéria de interesse da sociedade e das autoridades públicas. Muito já foi discutido e esforços foram empreendidos, ao longo dos anos, para tentar conter o desperdício resultante da paralisação de obras públicas no país. Sabe-se que uma obra paralisada é responsável por diversos prejuízos de difícil mensuração, tais como os custos relacionados ao desgaste e manutenção das obras, o comprometimento dos serviços já executados e o prejuízo ocasionado pela privação dos benefícios assistenciais que o empreendimento viria gerar.

3. Importa mencionar que este Tribunal vem empregando esforços, há mais de vinte anos, em fiscalizações que abordam obras paralisadas com a finalidade de evitar desperdício dos recursos públicos (Apêndice F – Resumo de fiscalizações anteriores), bem como de auxiliar na consecução dos benefícios gerados pela entrega dos empreendimentos. Ademais, o Fiscobras, ciclo anual de fiscalizações do TCU sobre obras públicas, teve como uma de suas origens as recomendações do Relatório Final da Comissão de Obras Inacabadas de 1995, para que o TCU estabelecesse um programa permanente de auditorias em obras e serviços de engenharia, com a instituição de equipes ou Unidade Técnica especializada nessa área.

4. Por meio dessa rotina, todos os anos o TCU realiza fiscalizações em obras, escolhidas por critérios de materialidade e relevância, identificando irregularidades graves cujos riscos de prejuízos graves justificam uma interrupção do fluxo orçamentário, e uma tempestiva correção de rumos. A lista de obras nessa situação é encaminhada ao Congresso Nacional para que este decida sobre o bloqueio de recursos, o qual ocorre por meio da inclusão desses empreendimentos em um Anexo das Leis Orçamentárias Anuais. As fiscalizações, selecionadas por amostragem, alcançam apenas uma parcela das obras realizadas com recursos da União.

5. O mapeamento de obras paralisadas é complexo devido a vários fatores como a quantidade de obras financiadas com recursos federais, a grande pulverização de agentes

envolvidos, e, principalmente, a falta de um cadastro geral de obras, que centralize todas as informações necessárias para fiscalização e acompanhamento.

6. A metodologia utilizada no presente trabalho está detalhada no Apêndice A – Detalhamento da Metodologia - deste relatório. Vale mencionar explicitamente uma inovação metodológica introduzida na presente auditoria que foi a realização de um workshop para discutir o tema das obras paralisadas. O evento contou com a participação de diversos setores relevantes que lidam com a execução de obras públicas, como, por exemplo, entidades municipalistas, empresas executoras de obras, ministérios e Caixa.

7. Na ocasião foram discutidas de forma colaborativa, com a utilização de ferramentas do Design Thinking, as principais causas de paralisações de obras públicas. Também foram colhidas propostas para atuar sobre as causas primárias identificadas, visando minimizar os riscos de ocorrência dos problemas e aprimorar a capacidade de resposta para mitigar os prejuízos decorrentes das paralisações. Os produtos colhidos durante a oficina serviram de base para os achados adiante analisados.

8. Outro importante resultado da oficina foi a interação entre os atores envolvidos nas obras públicas, possibilitando não só a troca de informações e experiência como também incentivando a busca permanente pelo aprimoramento da Administração Pública. A metodologia e os resultados da oficina estão consolidados no Apêndice E – Oficina de obras paralisadas.

## **2 Visão geral do objeto**

9. A área de obras públicas sempre se destacou nos investimentos da Administração Pública, quer pela sua materialidade, quer pela relevância social. Não obstante, frequentemente nos deparamos com notícias sobre obras paralisadas ou com os “esqueletos” de edificações espalhados pelo Brasil.

10. Há uma reconhecida dificuldade do setor público para finalizar obras de diferentes portes ou complexidade como, por exemplo, construção de creches, escolas, hospitais, quadras esportivas, sistemas de saneamento básico, estradas, portos e aeroportos.

11. Em 2006, o TCU realizou levantamento para elaborar diagnóstico (TC 012.667-2006-4) sobre a situação das obras inacabadas que tiveram alguma aplicação de recursos públicos da União. Considerando a impossibilidade de abranger todas as entidades da Administração Pública Federal no escopo do trabalho, e pela natureza do tema, foram consideradas na auditoria as entidades do Poder Executivo que tivessem uma maior concentração de obras.

12. Assim, naquela ocasião, foi realizada uma amostra de 400 obras inconclusas, identificadas pela equipe de auditoria, sob responsabilidade de sete ministérios e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Dessas 400 obras, no valor aproximado de R\$ 3,5 bilhões, 130 eram executadas diretamente pela União e as outras 270 por estados e municípios, mediante recursos federais transferidos. As causas de paralisação então identificadas foram distribuídas conforme a figura abaixo:



Figura 2 - Causas de paralisação - Fonte: TC 012.667/2006-4

13. Também foi objeto de análise no trabalho a necessidade de providências para o cumprimento do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000), o qual prevê que “a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público”.

14. Com fundamento nesse estudo, o TCU prolatou o Acórdão 1.188/2007-TCU-Plenário, de relatoria do Excelentíssimo Ministro Valmir Campelo. Nesse Acórdão, expediu algumas recomendações e determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) que implementasse um sistema de informações para registro dos dados das obras públicas executadas com recursos federais e permitisse o controle e acompanhamento dos empreendimentos, bem como a ampla consulta pela sociedade e também que o órgão adotasse providências para o cumprimento do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

15. Posteriormente, o TCU monitorou (TC 016.162/2009-3) as deliberações constantes do supracitado Acórdão. O monitoramento mostrou que o Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração de Crescimento – Sispac, implantado no ano de 2008 e que ainda opera atualmente, possuía funcionalidades que cumpriam parte das deliberações do TCU. Todavia, o sistema se limitava às obras do PAC, além de não possuir informações gerenciais suficientes. Sendo assim, foram editadas propostas de reiteração ao Ministério do Planejamento quanto aos itens não implementados - Acórdão 617/2010-TCU-Plenário, relatoria do Excelentíssimo Ministro Valmir Campelo.

16. As deliberações dos Acórdãos 1.188/2007-TCU-Plenário e 617/2010-TCU-Plenário foram monitoradas no âmbito do TC 006.922.2013-9. A fiscalização culminou no Acórdão 148/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Excelentíssimo Ministro Valmir Campelo, que determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que fizesse constar do relatório de gestão a ser apresentado nas contas relativas aos exercícios seguintes, as medidas adotadas para a implementação do cadastro de obras.

17. Posteriormente, o relatório consolidador do Fiscobras 2016 abordou a quantidade de solicitações do Congresso nacional e o anseio da Administração Pública acerca de informações sobre obras inacabadas e a inexistência de um Sistema de Obras do Governo Federal. Seu resultado foi o Acórdão 2.810/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Excelentíssimo Ministro Raimundo Carreiro, o qual deliberou da seguinte forma:

9.3. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que:

9.3.1. programe a realização de uma fiscalização na Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e no Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) com o objetivo de efetuar uma completa avaliação do Sistema de Obras do Governo;

18. Na referida fiscalização (TC [013.444/2017-4](#)), verificou-se que o Sistema de Obras do Governo não caracterizava um Cadastro de Obras Federais. Além disso, no voto condutor do acórdão que julgou o resultado dos trabalhos, o relator, Excelentíssimo Ministro Vital do Rêgo, considerou oportuna a realização de um diagnóstico das obras paralisadas no país, em face do longo tempo decorrido entre as conclusões alcançadas pelo Acórdão 1.188/2007-TCU-Plenário e o momento presente, o que resultou na proposição de realizar a presente fiscalização, conforme Acórdão 2.451/2017-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

9.2.2. inclua no próximo plano de fiscalização de obras públicas (Fiscobras 2018) a realização de auditoria no Ministério do Planejamento com o **objetivo de elaborar um amplo diagnóstico sobre as obras inacabadas no país financiadas com recursos da União**, cujos resultados do referido trabalho deverão contemplar no mínimo:

- 9.2.2.1. relação de obras paralisadas há mais de um ano custeadas com recursos federais;
  - 9.2.2.2. motivos elencados pelos gestores de obras públicas para a paralisação dos empreendimentos listados;
  - 9.2.2.3. data em que o empreendimento recebeu recursos pela última vez;
  - 9.2.2.4. percentual de execução física e financeira dos contratos de execução das obras;
- 9.3. após o recebimento das informações declaradas pelos gestores nos termos do subitem 9.2.2.1, envolva a participação das secretarias regionais para verificar a consistência dos dados, bem como para informar a possibilidade de outros empreendimentos que estejam paralisados, em face do conhecimento local das unidades regionais deste Tribunal;

## 2.1 O termo obra paralisada

19. Uma obra pública é definida na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, art. 6º, como toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem público. Ela pode ser realizada como execução direta, quando a obra é feita pelo próprio órgão ou entidade da Administração, por seus próprios meios, ou como execução indireta, quando é contratada com terceiros.

20. Existem ainda diversas tipologias de obras como escolas, creches, postos de saúde, edifícios administrativos, estradas, instalações esportivas. Além disso há obras geridas diretamente pela União e aquelas geridas por transferências voluntárias de recursos - convênios, contratos de repasse e termos de parceria. Nesses casos, a União transfere recursos a estados e municípios, os quais ficam responsáveis pela execução e fiscalização da obra.

21. A execução, geralmente, ocorre de forma indireta, ou seja, a Administração Pública contrata empresas especializadas para a execução e fiscaliza o desempenho da contratada e o produto entregue, prestando contas sobre a boa e regular aplicação dos recursos utilizados.

22. A partir dessas noções preliminares importa delimitar, no presente trabalho, a conceituação de obra paralisada, visto que no âmbito da Administração Pública há uma relativa diversidade de conceitos, cada qual destacando condições específicas do Órgão ou Entidade que o utiliza.

23. Com objetivo de mapear os conceitos utilizados para “obra paralisada”, foram enviados ofícios aos jurisdicionados para se entender quais critérios estão sendo utilizados para classificar uma obra como paralisada, peça 4 a 9; e 27 a 28. A partir da pesquisa, foram identificados os principais, que serão detalhados a seguir.

24. O então Ministério das Cidades adotava o conceito constante do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades - Projetos Inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (MICE/PAC), a saber:

12.7. Para efeito do previsto neste Manual, considera-se:

- a) obra paralisada - aquela que estiver **sem desbloqueio há mais de três meses consecutivos**; (grifos acrescidos)

25. Vale esclarecer que o desbloqueio acima mencionado corresponde a etapa do processo de trabalho que se dá após a aprovação da medição pelo ente contratante e respectiva aferição pela Caixa, no papel de Mandatária da União, conforme indicado no fluxograma constante do Apêndice H – Fluxograma das Obras do PAC. Em outras palavras, **o boletim de medição é o documento que melhor retrata a real situação da obra que os desbloqueios do órgão federal. Assim, o controle da situação da obra de acordo com o último boletim de medição é mais fidedigno à realidade do empreendimento.**

26. Adicionalmente, vale mencionar a existência de critério normativo parcialmente diferente, definido na Portaria do, à época, **Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão n. 348, de 14 de novembro de 2016** (DOU de 16 de novembro de 2016), utilizado para o monitoramento específico de empreendimentos paralisados com valor de investimento inferior a R\$ 10 milhões, a saber:

§ 1º Para fins deste artigo, considera-se:

I - execução paralisada: o empreendimento iniciado e **sem apresentação de boletim de medição em período igual ou superior a noventa dias**, salvo ateste de execução física pelo Ministério gestor ou pela mandatária da União; (grifos acrescidos)

27. Em relação à paralisação, a Lei 8.666/1993 apresenta, em seu artigo 78, os motivos para rescisão contratual:

Art. 78. Constituem **motivo para rescisão do contrato**:

(...)

XV – **o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração** decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação; (grifos acrescidos)

28. A falta de uniformização desse conceito compromete a transparência e pode prejudicar a tomada de decisões, bem como a priorização da alocação dos recursos para aqueles projetos que gerarão mais benefícios à sociedade.

29. Ademais, é importante destacar que existem também paralisações que não são registradas nos bancos de dados. Isso acontece quando o gestor ou a empresa executora permanecem executando uma obra com avanços ínfimos que não demonstra uma real evolução do empreendimento. Assim, no sistema de obras o empreendimento consta como em execução, mas na realidade a obra se encontra paralisada, sendo necessária a adoção de medidas para sua retomada.

30. Nesse prisma, é importante que a informação disponibilizada expresse de maneira mais fidedigna possível a situação real da obra e possa servir como parâmetro de comparação entre diversos setores, ainda que, internamente, cada órgão ou entidade possa adotar conceitos peculiares à finalidade prática e procedimental de sua esfera de atuação. Busca-se também que a uniformização do conceito permita sua incorporação aos procedimentos relacionados à gestão de riscos, gerando rotinas para acionar medidas preventivas e corretivas.

31. Essa padronização auxiliará não só no controle exercido pelo gestor e pela população, mas também permitirá que existam dados comparativos em diferentes políticas e tipologias de obras.

32. Diante disso, para fins de uniformização dos termos relacionados à execução de obras públicas, sugere-se classificar como paralisado o contrato em relação ao qual seja observada qualquer das seguintes hipóteses:

**Paralisado: contrato que obedeça a qualquer dos seguintes critérios:**

- a. declaração pelo órgão como paralisada;
- b. declaração da empresa executora de que não dará continuidade à obra;

- c. baixa execução física do contrato, considera-se baixa execução aquele contrato que durante 3 meses avança menos que 10% da evolução física prevista inicialmente;
- d. não houver novas medições de serviços em período superior a 90 dias. Não devem ser admitidas como medições que alterem a classificação dos contratos aquelas que se refiram apenas a manutenção de canteiro e/ou administração local.

33. Por fim, vislumbra-se como encaminhamento recomendar à Administração Pública Federal que uniformize o conceito de obra paralisada e os procedimentos de registro de informação com vistas a garantir maior transparência e confiabilidade das informações, bem como permitir acompanhamento estatístico e comparabilidade de desempenho entre setores distintos de atuação.

### **3 Atualmente, existem 14 mil obras públicas paralisadas**

#### **3.1 Dados do diagnóstico**

34. O levantamento destes dados constitui uma importante ferramenta para o controle externo realizado por esta Corte de Contas. Principalmente porque favorece a implementação de ações para monitoramento dos recursos públicos e o aprimoramento do planejamento das obras pelos jurisdicionados, evitando assim prejuízo ao Erário e à sociedade em geral.

35. Importa mencionar que o presente trabalho não analisará a implementação do Cadastro Geral de Obras do Governo Federal, mencionado no Acórdão 2.451/2017-TCU-Plenário, visto que este já está sendo fiscalizado em processo próprio (TC 021.758/2015-8). Não obstante, as constatações do presente trabalho poderão subsidiar a formatação daquele cadastro, razão pela qual serão apresentadas propostas de encaminhamento no tocante à questão.

36. Para elaboração do diagnóstico, primeiramente, buscou-se contato com os jurisdicionados para obter acesso aos bancos de dados de obras, com vistas a fazer uma consolidação. Além disso, foram enviados ofícios com o objetivo de obter as principais causas de paralisação registradas nos respectivos bancos.

37. Antes de apresentar o diagnóstico, faz-se necessário declarar quais obras não entraram no escopo do diagnóstico.

38. Primeiramente, não constam do diagnóstico as obras do Poder Judiciário. Isso porque, de acordo com a Secretária-Geral do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (peça 35), não há cadastro ou sistema de gerenciamento de contratos de obras por parte desse Conselho, uma vez que os Tribunais Regionais do Trabalho são os responsáveis diretos pela contratação das obras de sua responsabilidade. O CSJ ainda informou que se encontra em fase de desenvolvimento o sistema que possibilitará o acompanhamento da execução financeira e orçamentária das unidades da Justiça do Trabalho, inclusive dos contratos de obra.

39. Além disso, não consta dos dados as obras que são executadas diretamente pelos órgãos do Executivo e são controlados por eles mesmos, sem realizar transferência de recursos. Por exemplo, uma obra de edificação de um ministério ou uma obra executada diretamente pelo Exército.

40. As bases de dados analisadas foram as seguintes:

- a. Órgãos Públicos – Acompanhamento de Obras – TCU da Caixa Econômica Federal (CEF) – abril/2018;
- b. Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (MEC) – abril/2018;
- c. Fundação Nacional de Saúde (Funasa) – abril/2018;
- d. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – fevereiro/2018;
- e. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) – abril/2018;

41. Pela natureza dos bancos de dados, observa-se que foram analisadas várias tipologias diferentes, com formas de investimentos diferentes.

42. No presente trabalho, o termo “obra” será utilizado com uma maior abrangência que o trazido no inciso I do art. 6º da Lei 8.666/1993. Isso porque os bancos de dados, em geral, não registram as obras, mas sim os contratos referentes a obras, ou seja, pode-se ter um único contrato para mais de uma obra ou uma obra que abranja mais de um contrato. Muitas vezes são incluídos nos bancos os serviços técnicos e equipamentos necessários a permitir o início de utilização do empreendimento. Assim, nem todos os contratos registrados nos bancos de dados se referem a obras nos termos da Lei das Licitações.

43. Quanto às mudanças nos empreendimentos, os bancos de dados relativos a contratos de obras se alteram constantemente em decorrência do dinamismo do objeto. Paralisações e retomadas ocorrem com bastante frequência, o que deve ser levado em consideração quando da análise das informações ora apresentadas.

44. No que tange à situação apresentada nos bancos, foi observado que, por vezes, uma obra é considerada em andamento normal ou adiantada em virtude de uma revisão do cronograma. Ou seja, considerando o cronograma inicial, o empreendimento está atrasado, mas após sua revisão a obra passa do status de “atrasada” para “adiantada” ou “andamento normal”. Esse tipo de intercorrência prejudica uma análise mais apurada e fiel à realidade. No entanto, por se tratar de um diagnóstico que abrange vários bancos de dados e uma elevada quantidade de contratos, com foco específico na questão da paralisação, não foi possível avaliar de forma mais detalhada os impactos dessas distorções.

45. Ademais, há, no ciclo de contratação e entrega de uma obra pública, uma série de atos preparatórios, até que se inicie efetivamente a execução do objeto, com a mobilização de materiais, equipamentos e pessoas. Muitas vezes a paralisação do processo ocorre nas etapas preparatórias, o que prejudica a entrega final e gera grandes ineficiências na alocação de recursos, seja com análises e reanálises documentais, seja com procedimentos de controle e atos administrativos.

46. A despeito dos prejuízos advindos de eventuais paralisações nos estágios anteriores ao início das obras, no presente diagnóstico foram desconsideradas as obras concluídas e também aquelas em ação preparatória, ou seja, só foram computadas as obras que deveriam, sob a ótica executiva, estar em andamento. Esse recorte foi feito em virtude da necessidade de restringir o escopo das análises, bem como de otimizar os esforços para tratamento dos riscos considerados mais críticos, tendo em conta que, iniciada a obra, as consequências da paralisação tendem a ser muito mais graves para todos os envolvidos.

47. A quantidade de contratos analisada soma cerca de 39 mil obras, distribuídas em cada banco de dados, conforme tabela abaixo.

Tabela 1 - Quantidade de obras por banco de dados

<b>Banco de dados</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Investimento</b>	<b>%Qtd</b>	<b>%investimento</b>
CAIXA	14.224	R\$ 15.087.800.486,65	37,03%	2,07%
PAC	10.666	R\$ 663.349.865.888,62	27,77%	91,11%
SIMEC 2.0	9.055	R\$ 10.412.537.470,92	23,57%	1,43%
SIMEC SESU	645	R\$ 4.729.617.284,14	1,68%	0,65%
SIMEC SETEC	367	R\$ 1.153.566.318,89	0,96%	0,16%
DNIT	1.168	R\$ 28.512.435.425,57	3,04%	3,92%
FUNASA	2.287	R\$ 4.847.271.600,67	5,95%	0,67%
<b>Total Geral</b>	<b>38.412</b>	<b>R\$ 725.456.451.626,74</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

48. Os bancos de dados foram escolhidos de modo a representar o máximo de obras, tanto em quantidade quanto em materialidade. Ressalta-se que, ainda assim, a presente consolidação não relaciona a totalidade de obras paralisadas existentes, tendo em conta que não foi possível acessar as informações pulverizadas em uma infinidade de órgãos e instituições. Assim, optou-se por listar os bancos de dados considerados mais representativos.

49. Dito isso, passa-se à apresentação dos dados analisados de forma consolidada e, posteriormente, serão realizadas as análises separadas por banco de dados.

3.2 Diagnóstico consolidado

50. Da análise dos dados, sintetizada na Tabela 2 - Situação dos contratos relacionados a obras do diagnóstico consolidado, observa-se que, dos 38.412 contratos consolidados, cerca de 14 mil se encontram paralisados, representando cerca de 37,5% das obras que deveriam estar em andamento. Os valores totais previstos destes contratos paralisados somam R\$ 144 bilhões. Em capítulo posterior será analisado o valor já investido nesses instrumentos.

Tabela 2 - Situação dos contratos relacionados a obras do diagnóstico consolidado

Situação	Quantidade de contratos	Investimento	% Qtd	% investimento
Em reformulação	590	R\$ 204.988.942,85	1,54%	0,03%
Adiantada	950	R\$ 957.961.227,72	2,47%	0,13%
Atrasada	2.700	R\$ 4.105.680.314,13	7,03%	0,57%
Normal/em execução/em obras/ativo	19.728	R\$ 575.829.146.944,31	51,36%	79,37%
Obra iniciada sem medição	41	R\$ 44.541.721,12	0,11%	0,01%
Paralisada/inacabada	14.403	R\$ 144.314.132.476,62	37,50%	19,89%
<b>Total Geral</b>	<b>38.412</b>	<b>R\$ 725.456.451.626,74</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

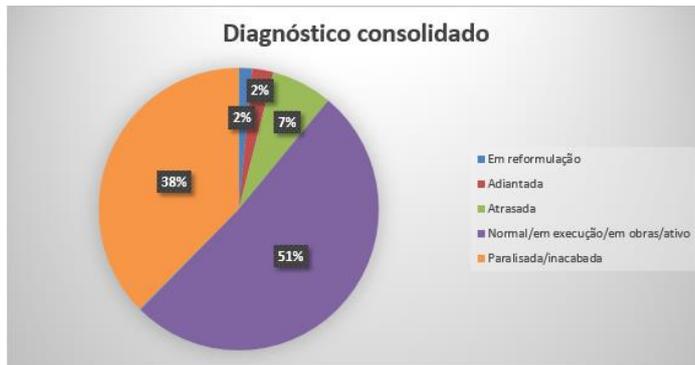


Figura 3- Situação dos contratos do diagnóstico consolidado

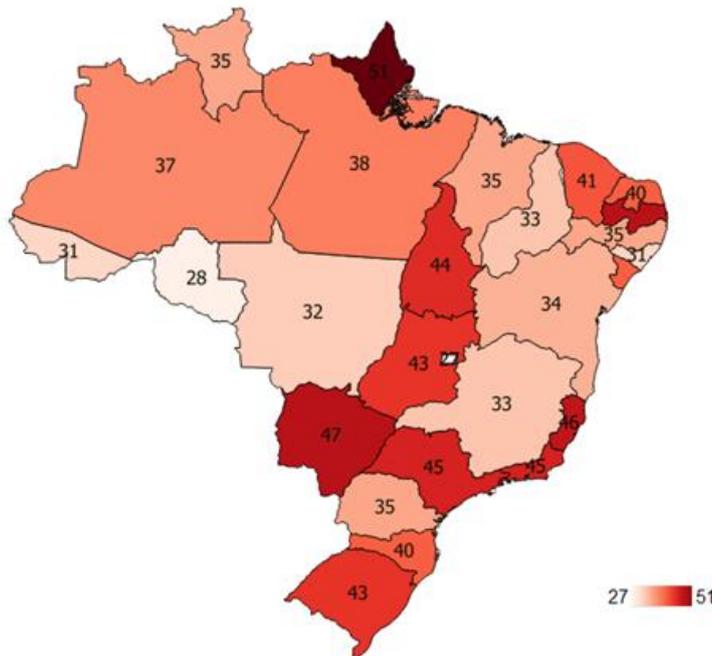


Figura 4 - Mapa de calor de percentual de obras paralisadas por Estado

O número dentro de cada Estado representa o percentual de obras paralisadas em relação ao total de obras no Estado.

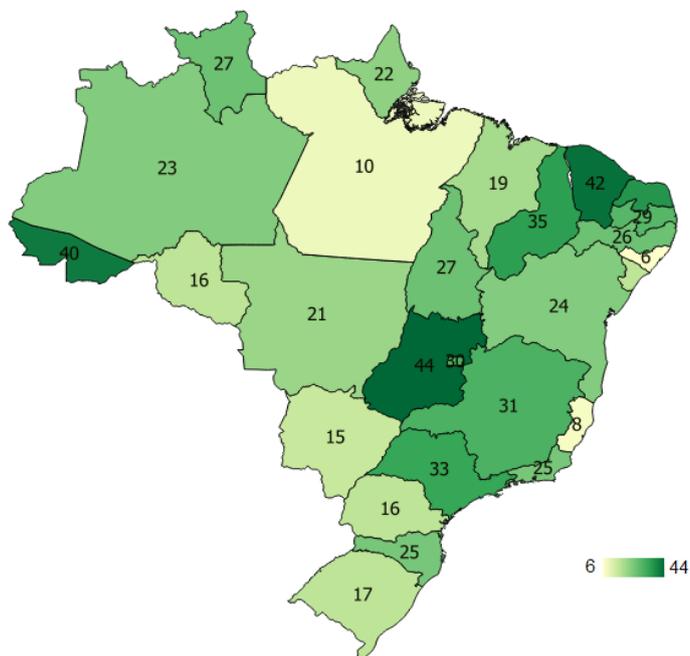


Figura 5 - Mapa de calor do percentual do valor dos contratos de obras paralisadas por Estado. O número dentro de cada Estado representa o percentual do valor dos contratos de obras paralisadas em relação ao valor dos contratos do total de obras no Estado.

51. Em face da criticidade do problema das paralisações de obras públicas acima apresentado e de sua permanência ao longo do tempo, bem como da complexidade e transversalidade das causas envolvidas, entende-se que deve ser objeto de um esforço de caráter mais permanente por parte dos diversos atores envolvidos, visando o desenvolvimento, intercâmbio e compartilhamento de conhecimentos a respeito de paralisações e retomadas de empreendimentos.

52. Nesse sentido, vislumbra-se propor recomendação ao ME para que adote providências para constituir fórum permanente, envolvendo múltiplos atores, para avaliar as principais causas de paralisações de obras públicas, identificar e implementar medidas tendentes a mitigar os riscos associados a essas causas, bem como monitorar o desempenho geral da execução de obras com recursos federais. Destaca-se que a presente recomendação não necessariamente envolve a criação de um grupo de trabalho específico, podendo ser suprida, inclusive, com a atuação direta de instâncias já formalmente instituídas, a exemplo da Rede Siconv.

53. Além disso, dada importância do tema e a necessidade de manter uma agenda de longo prazo para solução dos problemas crônicos em tela, propõe-se a instituição de uma semana nacional de fiscalização de obras públicas, a ser realizada anualmente, para que órgãos públicos e entidades da sociedade civil organizada e outros atores interessados possam realizar atividades voltadas ao aperfeiçoamento da gestão, tendo em conta os seguintes objetivos principais: i) envolver a sociedade e os diversos atores comprometidos com a solução dos problemas afetos ao desempenho das obras públicas; ii) apresentar dados referentes à evolução histórica do índice de paralisação de obras públicas e outros dados relevantes de desempenho; iii) apresentar e premiar iniciativas de sucesso; iv) debater caminhos possíveis para o enfrentamento dos problemas crônicos.

54. Dito isto, passa-se a apresentação de cada um dos bancos de dados separadamente.

### 3.3 Diagnóstico por banco de dados

**Órgãos Públicos – Acompanhamento de Obras – TCU da Caixa Econômica Federal (Caixa) – abril/2018;**

55. O referido banco de dados foi extraído do sítio eletrônico da Caixa. Ele apresenta os contratos nos quais a instituição financeira atua como mandatária, representando a União em diversos Programas e Ações, no papel de acompanhar as ações necessárias ao cumprimento do contrato de repasse ou termo de compromisso e verificar a sua regularidade, conforme exigências normativas, legais e técnicas.

56. Para a consolidação das informações, foram retiradas as obras que já estavam abrangidas no sistema do PAC, para que não ocorresse duplicidade de registros. Os contratos foram organizados na tabela abaixo de forma a evidenciar a quantidade, os respectivos valores totais e já repassados.

Tabela 3 - Situação dos contratos relacionado a obras – Caixa

Situação da obra	Quantidade de contratos	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Adiantada	950	R\$ 957.961.227,72	6,70%	6,35%
Atrasada	2.700	R\$ 4.105.680.314,13	19,00%	27,21%
Normal	1.762	R\$ 2.308.820.177,40	12,40%	15,30%
Obra iniciada sem medição	41	R\$ 44.541.721,12	0,30%	0,30%
Paralisada	8.771	R\$ 7.670.797.046,28	61,70%	50,84%
<b>Total Geral</b>	<b>14.224</b>	<b>R\$ 15.087.800.486,65</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,00%</b>

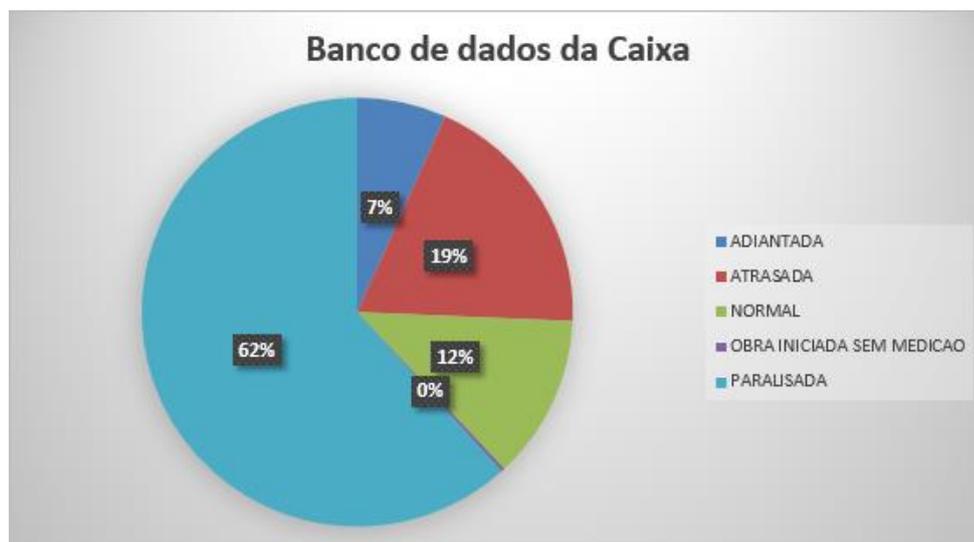


Figura 6 - Situação dos contratos em quantidade - Caixa

57. Um fato importante a ser mencionado é a quantidade de obras paralisadas quando a Caixa atua como mandatária, 62% dos contratos.

58. Merece destaque também o fato do banco de dados da CEF ser o responsável por gerenciar a maior quantidade de contratos (14.224 contratos). Apesar disso, estes somam apenas 2% do total de investimentos em obras públicas. Isso demonstra a elevada pulverização dos recursos em contratos geridos pela CEF e que, aparentemente, os contratos de valor pequeno têm gerado um custo maior com a gestão.

#### **Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (MEC) – abril/2018;**

59. O Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) é um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação.

60. Possui módulos de monitoramento de obras para acompanhamento por meio de informações inseridas pelas Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, pela Rede Federal de Educação Superior, bem como para informações inseridas pelo Fundo Nacional para Desenvolvimento da Educação (FNDE).

61. A tabela abaixo consolida as obras do Módulo Obras 2.0 (<http://simec.mec.gov.br>), o qual é utilizado para monitoramento de obras públicas na área de educação pactuadas com o FNDE e financiadas com recursos federais.

62. Dentre as obrigações a serem cumpridas pelo gestor público que opera o sistema, destaca-se a de fornecer informações sobre o andamento da obra, com periodicidade mínima de 30 dias. Assim, as informações inseridas no sistema são declaradas pelo tomador do recurso.

Tabela 4 - Situação dos contratos relacionado a obras - SIMEC 2.0

Situação	Quantidade	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Em Reformulação	590	R\$ 204.988.942,85	6%	2%
Execução	6.162	R\$ 7.107.382.359,22	68%	74%
Inacabada	1.077	R\$ 884.680.150,28	12%	9%
Paralisada	1.226	R\$ 1.380.390.044,61	14%	14%
<b>Total Geral</b>	<b>9.055</b>	<b>R\$ 9.577.441.496,96</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

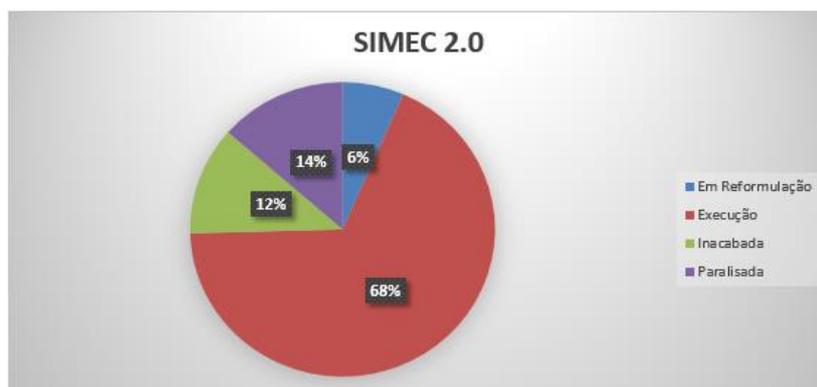


Figura 7 - Situação dos contratos - SIMEC 2.0

63. Em relação às obras da Rede Federal de Educação Superior, o MEC enviou planilha contendo as obras do módulo SIMEC SESU, consolidada abaixo:

Tabela 5 - Situação dos contratos relacionado a obras - SIMEC SESU

Situação	Quantidade	Valor dos contratos	% Quantidade	% valor dos contratos
Em Execução	392	R\$ 2.650.382.360,90	61%	56%
Paralisada	253	R\$ 2.079.234.923,24	39%	44%
<b>Total Geral</b>	<b>645</b>	<b>R\$ 4.729.617.284,14</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

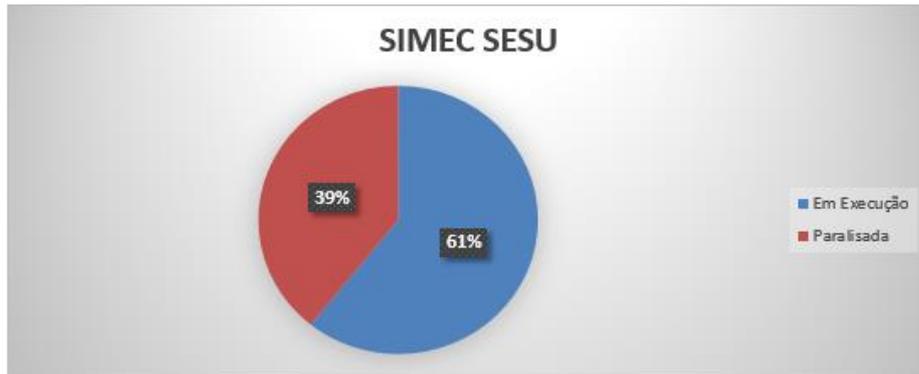


Figura 8- Situação dos contratos - SIMEC SESU

64. Por fim, o MEC também enviou planilha contendo as obras geridas pelas Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, gerenciadas pelo SIMEC SETEC:

Tabela 6 - Situação dos contratos relacionado a obras - SIMEC SETEC

Situação	Quantidade	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Em Execução	295	R\$ 864.802.423,85	80%	75%
Paralisada	72	R\$ 288.763.895,04	20%	25%
<b>Total Geral</b>	<b>367</b>	<b>R\$ 1.153.566.318,89</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

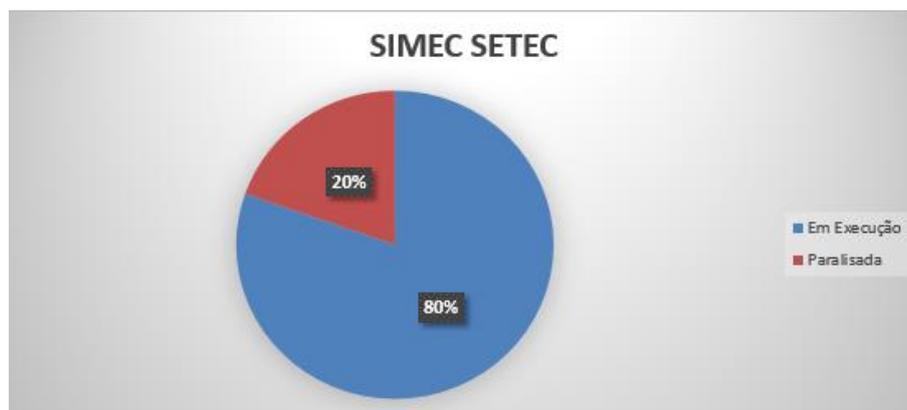


Figura 9 - Situação dos contratos - SIMEC SETEC

**Fundação Nacional de Saúde (Funasa) – abril/2018;**

65. A Fundação Nacional de Saúde (Funasa), vinculada ao Ministério da Saúde, é um dos agentes que atuam na realização de obras de saneamento no país, exercendo suas atividades, basicamente, por meio repasses de recursos para municípios de até 50 mil habitantes.

66. A Fundação apresenta cerca de 2,2 mil obras no total, das quais cerca de 18% estão paralisadas.

Tabela 7 - Situação dos contratos relacionado a obras - FUNASA

Situação	Quantidade	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Em execução	1.729	R\$ 3.404.117.950,51	76%	70%
Em execução - reiniciada	140	R\$ 453.144.759,98	6%	9%
Paralisada	418	R\$ 990.008.890,18	18%	20%
<b>Total Geral</b>	<b>2.287</b>	<b>R\$ 4.847.271.600,67</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

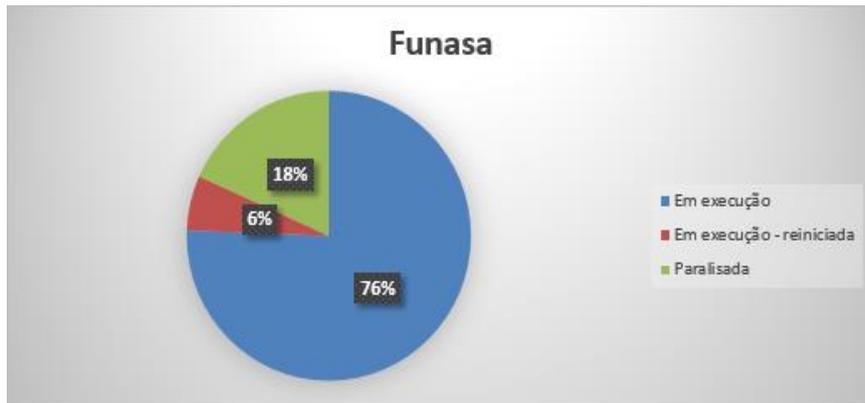


Figura 10 - Situação dos contratos - Funasa

**Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – fevereiro – 2018;**

67. Em que pese ter começado a ser desenvolvido já em 2007, no início do Programa, o Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento – SisPAC foi oficialmente instituído por meio do Decreto n. 6.394, de 12 de março de 2008. A gestão do SisPAC é de responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Destaca-se que também constam dessa base de dados obras financiadas com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), além daqueles financiados com recursos do Orçamento Geral da União.

68. O sistema tem como um de seus objetivos consolidar e validar as informações com o cadastro dos empreendimentos, seus contratos e convênios. Para a consolidação das obras do PAC, e a fim de evitar duplicidade de registros, foram retiradas as obras integrantes do sistema da Funasa e do Simec, já apresentados acima.

Tabela 8 - Situação dos contratos relacionado a obras - PAC

Situação	Quantidade	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Em execução/ Em obras	8.374	R\$ 535.928.085.091,26	79%	81%
Paralisada	2.292	R\$ 127.421.780.797,36	21%	19%
<b>Total Geral</b>	<b>10.666</b>	<b>R\$ 663.349.865.888,62</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>



Figura 11 - Situação dos contratos - PAC

**Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) – abril/2018;**

69. O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) é uma autarquia federal [brasileira](#) vinculada ao [Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil](#).

70. É responsável pela manutenção, ampliação, construção, fiscalização e elaboração de estudos técnicos para a resolução de problemas relacionados ao Sistema Federal de Viação como também do tráfego multimodal de pessoas e bens, nos modais rodoviário, ferroviário e hidroviário.

71. Para evitar duplicidade de contratos, foram retirados os contratos do PAC, que já foram consideradas quando da análise do respectivo banco de dados.

Tabela 9 - Situação dos contratos relacionado a obras - DNIT

Situação	Quantidade	Valor dos contratos	% Quantidade	% valor dos contratos
Ativo	873	R\$ 20.644.825.858,95	75%	86%
Ativo - Aguardando conclusão	1	R\$ 9.661.750,44	0%	0%
Paralisado	294	R\$ 3.378.965.640,58	25%	14%
<b>Total Geral</b>	<b>1168</b>	<b>R\$ 24.033.453.249,97</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

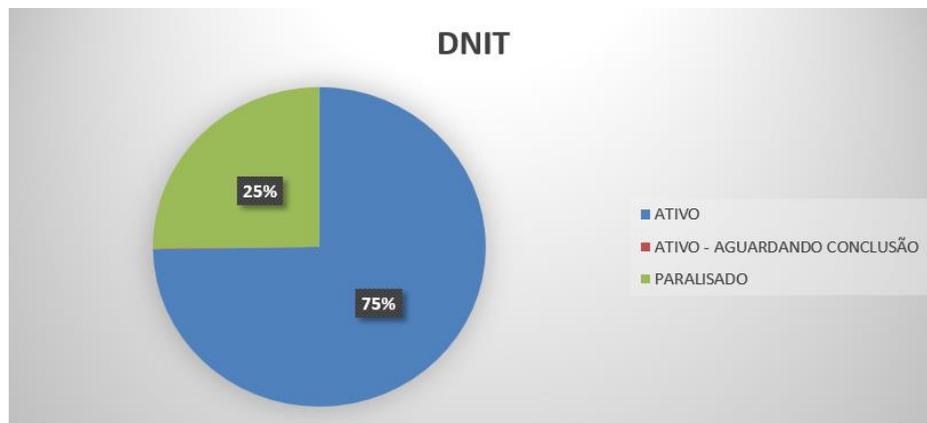


Figura 12 - Situação dos contratos – DNIT

### 3.4 Confiabilidade dos bancos de dados

72. Com o objetivo de verificar a confiabilidade dos bancos de dados consolidados para esta fiscalização, foi formulado questionário destinado aos entes tomadores de 300 obras selecionadas de maneira aleatória (apêndice G). As perguntas a serem respondidas continham dados gerais da obra, como número do contrato, objeto, situação do andamento (em execução, concluída, paralisada), além de opção para envio de fotos e relatórios que evidenciassem o status do empreendimento, como última medição e fotos do local.

73. A principal finalidade era verificar se as bases de dados à qual a equipe de fiscalização teve acesso era confiável quanto à situação do andamento da obra, ou seja, conferir se a situação real da obra era condizente com o status indicado no sistema.

74. Inicialmente, vislumbrava-se uma extrapolação estatística com as respostas ao questionário. No entanto, a quantidade de respondentes não foi suficiente para que se pudesse garantir tal extrapolação. Dessa forma, a seguir, os dados serão apresentados conforme analisados, sem a pretensão de que tais números sejam necessariamente representativos de todo o universo aqui tratado.

75. Com o envio do questionário, obtiveram-se 87 respostas completas, das quais 32 apresentaram divergências entre o status constante do sistema e da resposta ao questionário (36% das respostas). Em 19 registros constava status de paralisada no banco de dados, mas o questionário revelou obra em andamento, em outros 13 registros a divergência foi inversa, status de “em andamento” no banco de dados, com indicação de paralisada na informação do questionário.

76. Quase a totalidade dos contratos com registros divergentes são da base Caixa. Uma das possíveis causas da divergência seria a diferença acerca do conceito de paralisação de obras

adotado pela Caixa e pelo tomador/empresa, uma vez que a Caixa é a responsável pelo preenchimento do status da obra em sua base, e o questionário dessa fiscalização foi respondido pelo tomador. Há também a possibilidade de o fator temporal ser uma questão que influenciou no número de divergências, já que a extração das bases data de abril de 2018 e o questionário foi respondido em setembro do mesmo ano.

77. Essas situações poderiam ser mitigadas, caso nos bancos de dados apresentassem, não apenas as datas de início e término do contrato, mas também as datas de paralisação e última vistoria realizada pelo órgão ou empresa contratada.

78. Dos bancos de dados analisados, mais da metade possuía a data da última vistoria (caixa, DNIT, Simec 2.0 e Simec Sesu). Quanto à data de paralisação, nenhum dos bancos de dados analisados possuem. Ademais, das obras paralisadas do banco da Caixa, 28,32% (2.484 das 8.771 paralisadas) das obras não possuíam data da última vistoria registrada no sistema. Quanto aos demais bancos de dados, as datas são bem inseridas no sistema.

79. Há também a possibilidade de o gestor não atualizar propositadamente a situação em que a obra se encontra, a fim de não expor o empreendimento a uma situação de questionamentos e controle.

80. Não obstante, observou-se uma divergência de 37% (32 das 87 respostas obtidas), sendo uma diferença líquida de 6 (cerca de 7%). Essa taxa de divergência não pode ser aplicada à amostra total de obras devido à baixa quantidade de respostas apresentadas no questionário. No entanto, caso essa divergência líquida pudesse ser aplicada ao total de obras constantes dos bancos de dados, poderíamos ter entre 13.228 a 15.220 obras paralisadas.

81. No Apêndice C – Divergências dos bancos de dados, apresentam-se as respostas obtidas no caso das divergências, de forma detalhada.

### **3.5 Pelo menos R\$ 10 bilhões já foram investidos em empreendimentos que se encontram paralisados**

82. Os prejuízos decorrentes da interrupção de uma obra compreendem, além dos valores já aplicados em sua execução, outros que são de difícil mensuração. Uma obra não concluída no tempo certo consome os recursos nela aplicados sem gerar retorno para a sociedade. Além de limitar o crescimento econômico do País, por interromper a movimentação da economia local com a restrição de empregos diretos e indiretos gerados.

83. Há ainda o custo associado ao desgaste das obras que permanecem por muito tempo sem execução, com suas estruturas sob a ação de intempéries. Em alguns casos, a obra não pode ser retomada sem intervenções para recuperar os estragos decorrentes do abandono, e tais medidas envolvem custos adicionais incorporados ao valor total da obra.

84. Em estudo intitulado *Impacto Econômico e Social da Paralisação das Obras Públicas* (2018), Cláudio R. Frischtak reuniu as obras paralisadas nos bancos de dados da Caixa, FNDE e DNIT. Após isso, considerou R\$ 76,7 bilhões como o valor total para a conclusão das obras. Tal cifra, de acordo com o autor, se refere ao informado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para retomar 7.439 obras que se encontravam paralisadas e completá-las até o fim de 2018.

85. No entanto, devido a uma série de incertezas mencionadas no trabalho, foram definidos três valores possíveis para conclusão das referidas obras paralisadas: um limite mínimo (R\$ 39,5 bilhões), um limite máximo (R\$ 143,7 bilhões) e um montante apontado como a melhor estimativa (R\$ 76,7 bilhões).

86. No que tange ao prejuízo indireto em obras de creches financiadas pelo governo federal, Frischtak discorreu que:

A Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado se reuniu em fevereiro de 2018 para discutir com autoridades e especialistas a paralisação de cerca de três mil obras de creches financiadas desde 2013 pelo governo federal em parceria com os municípios. Com base nesse

número, o impacto direto esperado na renda das famílias seria uma perda anual de mais de R\$ 420 milhões, sendo o valor presente num horizonte de vinte anos e uma taxa de desconto de 6% de R\$ 4,8 bilhões (Frischtak, Cláudio R. Impacto Econômico e Social da Paralisação das Obras Públicas, 2018, p. 51)

87. O autor prossegue em seu trabalho afirmando que, se consideradas as metas do Plano Nacional de Educação para 2024, o impacto negativo na renda anual das famílias sobe para R\$ 3 bilhões.

88. No que tange aos prejuízos financeiros nos bancos de dados analisados na presente fiscalização, tem-se já **executado**, algo próximo de R\$ 11 bilhões, ressaltando-se que os valores apresentados podem estar desatualizados.

89. É importante destacar que o valor já executado é diferente do valor relativo a prejuízos financeiros. Enquanto o primeiro se refere ao investimento já realizado, o segundo é de difícil mensuração, isso porque o prejuízo de cada empreendimento deve ser analisado individualmente conforme a funcionalidade obtida em cada etapa, a necessidade de refazimento dos serviços, o risco de não conclusão da obra e o custo de oportunidade do valor já investido no empreendimento.

90. A tabela abaixo detalha a apuração do valor total investido a partir das informações constantes em cada banco de dados:

Tabela 10 - Valores já investidos nas obras

Banco de dados	Representação das colunas do Banco de dados	Valor
CAIXA	Soma de valor repasse desbloqueado	R\$ 5.772.867.105,34
PAC	Percentual de execução financeira x valor do contrato	R\$ 10.069.480,59
SIMEC 2.0	Percentual executado pela instituição x valor do contrato	R\$ 977.981.042,35
SIMEC SESU	Valor total liquidado	R\$ 909.372.288,42
SIMEC SETEC	Valor total liquidado	R\$ 125.814.821,73
DNIT	Percentual realizado x valor do contrato	R\$ 2.472.043.874,99
FUNASA	Valor total pago	R\$ 688.579.031,79
<b>Total Geral</b>	-	<b>R\$ 10.830.912.823,48</b>

91. O valor total dos contratos paralisados soma a monta de R\$ 144 bilhões. Assim, de acordo com a análise dos bancos de dados, o valor total a ser desembolsado para concluir as obras paralisadas é da ordem de R\$ 132 bilhões, isso desconsiderando gastos adicionais de difícil mensuração, como, por exemplo, eventuais serviços que necessitarão ser refeitos.

92. Vale destacar que esse número é uma aproximação a partir dos dados disponíveis nos bancos de dados, tendo em conta as diversas etapas do ciclo de execução da despesa pública. Em alguns bancos foi considerado o valor pago, em outros o liquidado, em outros o valor foi obtido a partir da multiplicação do percentual de execução física informado pelo valor do contrato.

93. Essa limitação na apuração dos valores evidencia, mais uma vez, a falta de transparência em torno das informações referentes à execução das obras públicas. Esse tipo de informação consolidada deveria estar disponível de forma fácil, clara e precisa, não somente para informar à sociedade, mas para subsidiar a Administração em relação à tomada de decisões.

94. Além da imprecisão acima referida, não foi possível aferir quanto desse montante encontra-se efetivamente imobilizado, aguardando a aplicação nos respectivos empreendimentos. Essa avaliação é de suma importância para a adequada gestão do passivo existente no atual cenário de restrição fiscal. Parte desse montante de R\$ 132 bilhões corresponde a recursos financeiros que se encontram nas respectivas contas dos instrumentos de repasse, parte depende ainda de disponibilidade financeira e parte carece ainda da própria autorização orçamentária.

95. Nesse contexto, é necessário que se faça uma avaliação mais minuciosa para identificar quanto desse valor representa uma possibilidade de injeção mais imediata de recursos na economia e quanto impactará os orçamentos futuros, de modo a permitir uma melhor qualidade da decisão

sobre quais obras devem ser retomados, e qual é a margem existente para o início de novos empreendimentos.

### 3.6 75 mil crianças fora das creches/pré-escolas

96. Além dos prejuízos financeiros, um empreendimento paralisado causa prejuízos sociais, privando a população do benefício principal da política pública que viria a gerar e mantendo a situação atual de não atendimento adequado de parte da população nos hospitais públicos, de falta de creches para crianças, de falta de esgotamento sanitário para população etc.

97. Exemplo disso, segundo Frischtak, as obras paradas nos três municípios com os piores índices de saneamento no País — Ananindeua (PA), Nova Iguaçu (RJ) e Jaboatão dos Guararapes (PE) — implicam o dobro de gastos com saúde. As cidades têm projetos inacabados no valor de R\$ 147 milhões enquanto os custos com internações e afastamento do trabalho por doenças transmitidas pelo mosquito *Aedes Aegypti* somam R\$ 300 milhões. O estudo demonstra que as paralisações nas obras de saneamento impactam diretamente a saúde da população.

98. Em relação aos prejuízos sociais das creches do Proinfância, o sítio do programa informa que as creches tipo C atendem a 120 crianças e as creches tipo B atendem a 224, enquanto as creches tipo 1 atendem a 188 crianças e as creches tipo 2 a 376.

Tabela 11 - Quantidade de creches

Tipologia	Quantidade de obras paralisadas	Alunos em cada creche	Quantidade não atendida
MI - Escola de Educação Infantil Tipo B	126	224	28.224
MI - Escola de Educação Infantil Tipo C	30	120	3600
Projeto 1 Convencional	79	376	29.704
Projeto 2 Convencional	60	188	11.280
Projeto Tipo B - Bloco Estrutural	6	224	1.344
Projeto Tipo C - Bloco Estrutural	2	120	240
Total Geral	303		74.392

99. Considerando, assim, a quantidade de obras paralisadas, tem-se quase 75 mil vagas que deixaram de ser criadas em virtude da não conclusão dos empreendimentos.

100. Esse número prejudica o atingimento da meta 1 do Programa Nacional de Educação (PNE), que se refere a ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o fim da vigência do PNE, em 2024.

101. É importante mencionar também o impacto direto no cuidado da primeira infância dessas crianças, prejudicando os anos decisivos na construção do caráter da pessoa para todos os passos seguintes da escolaridade, que influencia taxas de produtividade, renda, violência e outros indicativos de desenvolvimento socioeconômico e de qualidade de vida.

### 3.7 Portal painel de obras

102. Com a finalidade de melhorar a transparência do Governo Federal, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão lançou em abril de 2018 o Pannel de Obras.

103. O painel tem como objetivo facilitar o acesso aos dados de obras para a sociedade e outras esferas de governo, permitindo acesso a informações referentes a valores de investimentos, execução física e execução financeira das obras, a depender das informações disponíveis no sistema de extração. A consulta dos dados no Pannel também pode ser realizada por meio de filtros como ano, localidade e órgão.

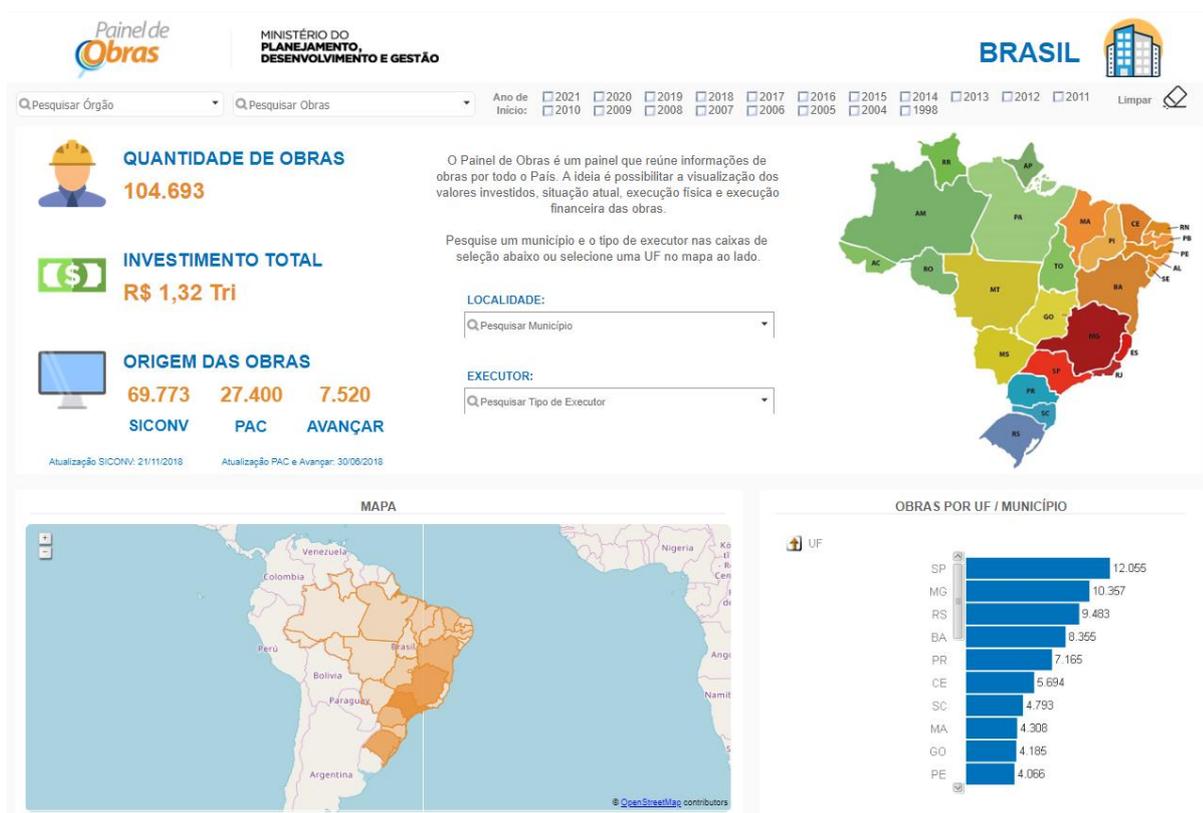


Figura 13 - Página principal do Painel de obras - Fonte: <http://paineldeobras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=paineldeobras.qvw&lang=pt-BR&host=Local&anonymous=true>

104. O sítio eletrônico consolida e disponibiliza informações de convênios, termos de compromissos e outros instrumentos relacionados a obras cadastradas nos Sistemas de Transferências Voluntárias da União (SICONV), do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Avançar do Governo Federal.

105. De acordo com os dados disponibilizados, estão em execução atualmente 44.830 contratos, assim divididos: 31.574 (R\$ 29,29 bilhões) do Siconv; 8.108 (R\$ 515,42 bilhões) do PAC; e 5.148 (R\$ 295,71 bilhões) do Avançar. Também é possível visualizar o investimento por órgão, estado e município.

106. O Siconv é o sistema responsável pelo registro das informações referentes a diversas modelagens de transferências voluntárias de recursos - convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

107. Nele são registrados os atos, desde a formalização da proposta até a prestação de contas final. De 2008 até hoje constam mais de 69 mil atos registrados, que representam mais de R\$ 56 bilhões.

108. De acordo com o Governos Federal, o Programa Avançar é focado na retomada e conclusão de mais de 7 mil obras que estavam paralisadas ou em ritmo menos acelerado. É uma seleção de projetos estruturantes e estratégicos, cuja conclusão trará melhoria à vida do cidadão e mais dinamismo à economia brasileira. O programa soma a monta de R\$ 366 bilhões.

109. O PAC, por sua vez, conta com uma carteira de cerca de 27 mil empreendimentos e volume de investimentos expressivo, em torno de R\$ 898,57 bilhões.

110. Apesar da melhoria na transparência, o painel não pode ser considerado um cadastro de obras propriamente dito, pois apenas concentra os dados dos sistemas citados acima.

111. Uma das principais críticas ao sistema é a ausência de uma ferramenta na estruturação dos dados que identifique um empreendimento como único, conectando todos os contratos desse

empreendimento a apenas uma identidade. Isso porque nem sempre um contrato abarca apenas uma obra. Algumas obras exigem a administração de diversos contratos (exemplo abaixo) ou, ainda, um único contrato pode abranger diversas obras.

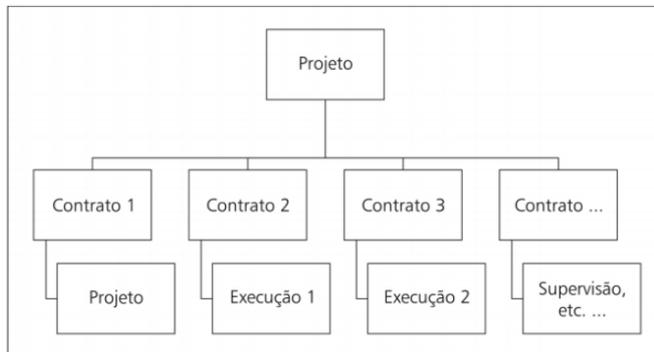


Figura 14 - Ilustração dos diversos contratos que podem fazer parte de um empreendimento – Fonte: Altounian, Cláudio Sarian. Obras Públicas: Licitação, Contratação, Fiscalização e Utilização – 5ª Ed. 2016

112. Da forma em que ocorre o controle desses contratos atualmente, os dados extraídos dos sistemas ocasionam imprecisão sobre a quantidade de obras, comprometendo a transparência, a confiabilidade e até a utilidade das informações. A implantação dessa chave de estruturação dos dados permitiria diferenciar contratos e obras, gerando uma informação de maior qualidade para controle dos empreendimentos.

113. Além disso, não consta do painel quais são os contratos que estão paralisados, apresentando apenas as seguintes situações: cancelado, ação preparatória, em execução, em prestação de contas, concluído e outros. Embora esse painel de obras represente um avanço em relação à ampliação da transparência e à possibilidade de se ter uma visão mais clara sobre o universo de obras públicas realizadas com recursos da União, não atende às diretrizes expedidas pelo TCU com a finalidade de se criar um Cadastro de Obras do Governo Federal. Mais adiante, retomaremos o tema para detalhar uma parte dos requisitos necessários e que guardam relação com os problemas tratados no presente trabalho.

#### 4 Causas de paralisações encontradas

114. No que concerne às causas de paralisação, optou-se por analisar as paralisações registradas no banco de dados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A seleção foi baseada na materialidade, na importância e na disponibilidade de informações do sistema, pois este apresenta os motivos da paralisação de uma obra.

115. Quando uma obra do PAC paralisa, os gestores devem informar o motivo da paralisação, que pode ser classificado em sete categorias: abandono de empresa, ambiental, judicial, orçamentário/financeiro, órgãos de controle, técnico, titularidade/desapropriação e outros. A tabela abaixo relaciona os motivos de paralisação com a quantidade de obras paralisadas e os recursos previstos.

116. Importa mencionar que a diferença entre a quantidade de obras paralisadas indicadas no diagnóstico do PAC (Tabela 8 - Situação dos contratos relacionado a obras - PAC - 2292 obras) e a quantidade de obras cujas causas de paralisação (Tabela 12 - Motivos das paralisações das obras constantes do banco de dados do PAC - 2914 obras) serão analisadas adiante se dá por conta da inclusão, nesta análise, das obras constantes do Simec e da base de informações da Funasa que também estão incluídas no PAC e foram retiradas do diagnóstico acima para não duplicar os dados analisados.

Tabela 12 - Motivos das paralisações das obras constantes do banco de dados do PAC

Motivo da paralisação	Qtd	Total (R\$ Milhões)	% Qtd	% Recursos
Técnico	1.359	R\$25.540,58	47%	19%
Abandono pela empresa	674	R\$5.842,71	23%	4%
Outros	344	R\$21.678,21	12%	16%
Orçamentário/Financeiro	294	R\$62.960,61	10%	48%
Órgãos de Controle	93	R\$4.506,36	3%	3%
Judicial	83	R\$6.120,61	3%	5%
Titularidade/Desapropriação	35	R\$3.432,52	1%	3%
Ambiental	32	R\$2.145,38	1%	2%
<b>Total Geral</b>	<b>2.914</b>	<b>R\$132.226,99</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

117. Visando identificar com maior precisão as causas reais das paralisações e tendo em conta que as categorias utilizadas no sistema são bastante genéricas, a equipe de auditoria buscou aprofundar as análises, considerando os três principais motivos indicados, que juntos representam cerca de 80% das paralisações em termos quantitativos e cerca de 71% em termos de volume de recursos. São eles: a) abandono pela empresa; b) orçamentário/financeiro e c) técnico.

118. Para tanto, foram realizadas vistorias *in loco* e aplicados questionários com auxílio de 24 secretarias regionais desta Corte de Contas. Ao todo, foram vistoriadas 84 obras que, de acordo com dados dos sistemas, apresentavam como motivo de paralisação um daqueles três acima informados.

119. Os resultados dos dados colhidos e das análises realizadas serão detalhados nos capítulos posteriores. Antes de prosseguir com tais análises, cabe uma crítica preliminar a três aspectos importantes que merecem ser aprimorados com vistas a permitir que sejam adotadas medidas para minimizar os riscos de paralisações das obras.

120. O primeiro aspecto, já mencionado anteriormente, diz respeito à disponibilidade de informações relevantes e tempestivas para se identificar fatores que podem agravar o risco de paralisação. Poucos são os sistemas de informação que registram, ainda que de modo impreciso, as causas das paralisações. Para que se possa fazer uma adequada gestão dos riscos, é fundamental que haja um registro sistemático dessas informações, permitindo a extração de dados estatísticos, identificação de fragilidades e tomada de decisões fundamentada em evidências.

121. A ausência de registros, nos bancos de dados, em relação a eventuais paralisações e respectivas causas é um empecilho grave à melhoria da gestão. Em função disso, considera-se pertinente expedir recomendação no sentido de que os órgãos responsáveis passem a registrar, de forma sistemática, as causas das paralisações e outras informações úteis para classificação e gestão de risco dos empreendimentos.

122. O segundo aspecto se refere à qualidade da informação disponível no sistema. Em relação especificamente à causa da paralisação, é importante que o registro permita a identificação de fatores de risco e a retroalimentação dos processos de trabalho com vistas a aprimorar os procedimentos de controle. Caso contrário, reduz-se a utilidade da informação, gerando ineficiências de gestão. Compromete-se, assim, a relação de custo/benefício dos procedimentos. O registro da informação, que deveria ser uma ferramenta para tomada de decisão, passa a ser apenas um ônus a mais dos gestores.

123. Nesse aspecto, vale chamar a atenção para o fato de que, mesmo no caso do banco de dados do PAC, que registra as supostas causas de paralisação, é preciso aprimorar a forma de classificação das causas. As classificações atualmente utilizadas são excessivamente genéricas.

124. Na classificação “motivos técnicos”, por exemplo, há uma infinidade de possibilidades que não permitem visualizar, com mínimo de clareza, quais os principais fatores influenciaram a

paralisação e que medidas podem ser adotadas para prevenir sua ocorrência. De modo geral, a partir das informações detalhadas após extração dos dados, a equipe de auditoria identificou que essa classificação tende a se relacionar mais diretamente com falhas de projeto ou dificuldades de caráter executivo, mas a forma como o registro é feito no sistema não permite confirmar, com segurança, esse entendimento.

125. Nas classificações “judicial” e “órgãos de controle”, por exemplo, não se consegue visualizar o motivo real da paralisação. Vale dizer que essa classificação utilizada evidencia uma postura reativa diante dos eventos que afetam o bom andamento das obras. Quando é expedida uma determinação de órgão competente para paralisação do empreendimento, há sempre uma causa precedente que condiciona essa determinação. Pode ser um problema relacionado à regularidade fundiária ou urbanística do local de implantação, por exemplo, a irregularidades no processo de contratação da obra, a impactos gerados pelas atividades de execução, enfim, são inúmeras as possibilidades. Para que a Administração possa atuar de forma preventiva, é necessário que conheça essa causa precedente e trabalhe para mitigar os riscos a ela associados.

126. Quanto a esse aspecto, cabe ainda uma ressalva. Se, por um lado, a classificação das informações não pode ser excessivamente genérica sob pena de não possibilitar a adoção de medidas preventivas, também não pode ser excessivamente detalhada a ponto de se inviabilizar a adoção de melhorias de caráter mais sistêmico e estruturante. Em outras palavras, se o rol de classificação de causas for excessivamente grande, há também prejuízos e ineficiência de gestão. Durante as etapas iniciais da auditoria, foram identificados estudos que relacionam mais de trinta causas diferentes. O número excessivo de categorias acaba por prejudicar também a leitura de cenário e a resposta sistêmica aos condicionantes identificados.

127. Uma alternativa possível para o adequado registro dessas informações para todos os atores envolvidos, seria a utilização de uma árvore de causas de paralisação, em que o gestor consiga ir detalhando mais a causa de paralisação a cada nível. A partir dessa primeira escolha, mais abrangente, ele pode selecionar uma segunda causa mais detalhada e, caso necessário, uma terceira, até que se consiga munir todos os atores de informações mais fidedignas e úteis à gestão.

128. Por fim, foi verificado que algumas obras paralisam por mais de um motivo. Por exemplo, uma obra pode ter um projeto básico deficiente e ao mesmo ter problemas de disponibilidade financeira. Com isso, se faz necessária a utilização de sistemas que possibilitem aos gestores o registro de mais de uma causa. Esse ponto será mais debatido quando do capítulo sobre o novo portal de transferências voluntárias.

129. Em face dessas considerações, entende-se pertinente também recomendar que a classificação das informações referentes às causas de paralisação seja focada nos eventos primários, e não em desdobramentos, a exemplo de medidas judiciais, e que haja um detalhamento suficiente para que se permita identificar com mais clareza os fatores de risco e eventuais medidas preventivas e corretivas a eles associados.

#### **4.1 O TCU e a paralisação das obras**

130. Pela análise da Tabela 12 - Motivos das paralisações das obras constantes do banco de dados do PAC, as paralisações ocorridas tiveram causas diversas. De um montante de quase 3 mil obras, somente 93 apresentam indicação de que a causa da paralisação está relacionada à atuação de órgãos de controle.

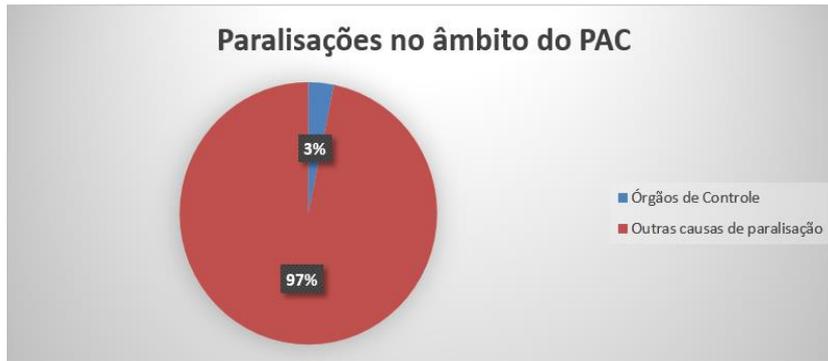


Figura 15 - Paralisações no âmbito do PAC

131. É importante destacar que, nesse caso, a categoria “órgãos de controle” não enquadra apenas o TCU, mas também diversos outros órgãos, como Tribunais de Contas Estaduais e Ministério Público.

132. No tocante às determinações do TCU que podem impactar mais diretamente a paralisação de obras do PAC, de acordo com o sistema interno do Tribunal denominado “Fiscobras Gerencial”, atualmente, existem apenas 6 contratos de obras fiscalizados pelo TCU e que tiveram indicação de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP). Ou seja, dos 2.914 contratos de obras paralisados, apenas 6 deles tiveram indicação de paralisação pelo TCU.

133. Cabe ressaltar que, desde 1997, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) determina que o TCU envie anualmente à Comissão Mista de Orçamento (CMO) um diagnóstico com a relação das obras que apresentem indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação. Com base nessas informações, o Congresso Nacional avalia quais contratos devem ou não receber dotações orçamentárias no ano seguinte, de modo a evitar desvios e prejuízos ao erário público.

134. Quanto ao banco de dados do DNIT, tem-se um total de 1.290 contratos de obras. Apenas um teve indicação de IGP pelo TCU. Já para o banco de dados da Caixa Econômica Federal, que conta com cerca de 14 mil contratos vigentes, também houve apenas uma indicação de IGP.

135. Ressalta-se que as informações acima são insuficientes para se avaliar o real impacto da atuação dos órgãos de controle sobre as paralisações. Há casos em que este Tribunal indica a irregularidade grave com recomendação de paralisação, mas a obra já estava parada no momento da fiscalização, ou casos em que, mesmo com esta recomendação, a obra continua, uma vez que a indicação do Tribunal visa subsidiar decisão do Congresso Nacional de bloqueio de recursos na Lei Orçamentária Anual e não obriga, em princípio, o jurisdicionado a suspender o andamento da obra.

136. Além disso, vale dizer que o Tribunal somente determina a suspensão ou retenção de pagamentos contratuais em caráter excepcional, quando constata riscos elevados de dano ao erário ou risco de comprometimento da obra no futuro.

137. Por exemplo, no processo autuado para fiscalizar o Corredor de Ônibus – SP – Radial Leste – Trecho 1 (TC 019.151/2015-2), foi observado elevado percentual de sobrepreço, de R\$ 76.179.131,48, o que corresponde a 21% do valor total contratado de R\$ 438.927.001,60 e a 37,51% da amostra analisada, considerando que esta abarcou 63,62% do valor global do contrato.

138. Ante o percentual materialmente relevante de sobrepreço frente ao valor total do objeto, e considerando que os indícios de sobrepreço apresentavam potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário, bem como poderiam configurar graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública, principalmente os da legalidade e da eficiência, este Tribunal classificou o achado de auditoria como IGP. Vale destacar que a referida obra estava com menos de 1% de execução física, sendo oportuna a correção de rumos antes do dispêndio de um grande volume de recursos. Além disso, a eventual recomendação de paralisação sempre leva em conta, por força de dispositivos presentes nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, os eventuais impactos econômicos e sociais da possível paralisação.

139. A classificação indicativa do Tribunal de Irregularidades Graves com Recomendação de Paralisação é uma das formas mais evidentes de se aferir o impacto da sua atuação sobre a paralisação das obras, mas não é a única. Há outras medidas que vem sendo apontadas, por diversos atores, como relevantes para a tomada de decisões referentes à paralisação dos empreendimentos.

140. Apenas para exemplificar, podemos citar medidas cautelares que suspendem a execução de serviços ou o pagamento respectivo; determinações para ajustes dos valores contratuais aos preços de mercado, inclusive com retenções de pagamentos; interpretações restritivas em relação a hipóteses de realização de aditivos contratuais; apenação de gestores e empresas executoras de obras públicas.

141. Vale destacar que essas alegações, em geral, não têm sido acompanhadas de evidências que lhes deem suporte, ou seja, são alegações genéricas, que não se fundamentam em casos específicos. Além disso, devido à multiplicidade de situações e à subjetividade dos alegados efeitos, não é possível medir, com o mínimo de segurança, o real impacto dessas medidas.

142. De acordo com relatos de gestores ouvidos em diversas oportunidades — como em reuniões de trabalho, nos diálogos públicos promovidos pelo TCU, em matérias da imprensa —, há uma espécie de efeito psicológico que se propaga no âmbito da administração pública e que tem favorecido a imobilidade em detrimento da proatividade dos gestores.

143. Embora não se reconheça o alegado impacto negativo da atuação do TCU sobre o cenário geral de paralisação de obras públicas, em face da ausência de evidências concretas, o Tribunal tem se mostrado sensível às dificuldades enfrentadas pelo setor e buscado, por meio da ampliação do diálogo e da aproximação com os gestores, enfatizar a atuação pedagógica e preventiva, bem como a busca constante de contribuir para o aprimoramento da gestão, incentivando uma atuação responsável e baseada em riscos. Tais iniciativas contribuem para o esclarecimento de entendimentos equivocados e para dar mais segurança aos gestores comprometidos com o cumprimento de seus deveres funcionais.

144. O detalhamento das principais causas de paralisação, que será tratado nos próximos tópicos, evidencia o baixo impacto relativo de paralisações relacionadas a ações fiscalizadoras deste Tribunal, confirmando que o TCU atua de forma razoável e proporcional, tendo em vista a sua competência constitucional de zelar pela boa aplicação dos recursos federais.

## **4.2 Os Contratos são aprovados com projeto básico deficiente**

145. Conforme indicado na Tabela 12 - Motivos das paralisações das obras constantes do banco de dados do PAC, o motivo “técnico” representa 47% da quantidade de obras paralisadas, equivalendo a 19% dos recursos.

146. No entanto, esse agregador pode se referir a várias deficiências técnicas. Para se aprofundar quais seriam os motivos técnicos que causaram paralisações das obras, foram realizadas visitas in loco aos empreendimentos juntamente com questionários e entrevistas aos gestores.

147. Nas visitas às obras, constatou-se que o problema de grande parte dos empreendimentos começa antes mesmo de a obra iniciar e muitas vezes acarreta deficiências no projeto básico.

148. Destaca-se que o tema apresenta longo arcabouço conceitual e diversos trabalhos já realizados na área. A Lei das Licitações, em seu art. 6º, inciso IX, traz a seguinte conceituação de Projeto Básico:

Projeto básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução(...)

149. Apesar da definição clara já trazida na referida lei, inicialmente, não apenas a cultura de falta de planejamento da Administração Pública contribuía para a realização de projetos básicos

deficientes, mas também interpretações no sentido de o projeto básico ser apenas um esboço figura ou um anteprojeto do objeto a ser executado.

150. Tais interpretações distorcidas da norma já foram superadas após inúmeros julgados deste Tribunal sobre o tema. Além disso, a fim de uniformizar o entendimento a respeito e para solucionar eventuais distorções, o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP emitiu a Orientação Técnica OT – IBR 001/2006, na qual apresenta um detalhamento que permite identificar com mais clareza a definição de projeto básico e seus componentes, trazendo exemplos de diversas tipologias de obra:

Projeto Básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executado, atendendo às Normas Técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento.

151. A despeito de o tema ter um tratamento bem consolidado na jurisprudência do TCU, e de já haver uma maior conscientização dos gestores no âmbito federal, problemas de deficiência de projetos ainda são muito recorrentes. Em fiscalização sobre obras paralisadas realizada no ano de 2006 pelo TCU (TC 012.667/2006-4), a deficiência de projeto foi apontada como a segunda causa de maior ocorrência, 13,58%.

152. O processo consolidador do Fiscobras 2018, de relatoria do Excelentíssimo Ministro Bruno Dantas, trouxe que, em um universo de 1.688 fiscalizações realizadas durante um período de 10 anos, foram constatados 1.158 achados com o título de “Projeto básico deficiente, inexistente ou desatualizado”, sendo esta a segunda maior constatação, conforme figura consolidador dos principais achados.



Figura 16 - Achados de auditoria - Fonte: Coinfra/Siob – TC 025.542/2017-6

153. O referido relatório consolidador apresenta, em seguida, entidades e especialistas no assunto, que comparam a experiência brasileira à internacional, informando que, em países desenvolvidos, as licitações de obras são feitas com base em projeto completo e que apresentam melhores resultados. Outro argumento apresentado é de que a elaboração prévia de projeto executivo permitiria a “realização de orçamentos realísticos”.

154. Essa lacuna perpassa por elementos que precedem a elaboração do projeto propriamente dito, como estudos de demandas, análise de melhores alternativas, estudos de viabilidade e também qualidade e completude do projeto.

155. Durante as vistorias, foi constatado que as deficiências nos projetos básicos são, em grande parte, causadas pelos **pequenos prazos para sua elaboração, baixo interesse na realização dos estudos e falta de adequado desenvolvimento e amadurecimento do projeto.**

156. Problemas de projeto ocorreram, por exemplo, na obra de remanejamento dos serviços de abastecimento de água em Salvador (Revitalização Setor R4-R19, Contrato 350768-71), conforme trecho abaixo (peça 137, p. 13):

Em relação ao objeto da contratação envolvendo recursos federais, constata-se que houve **deficiências na etapa de projeto e planejamento, já que as obras praticamente não foram iniciadas por restrições de engenharia (R4)**. O problema ensejou o encerramento do contrato inicial, e a atual necessidade de recontração das obras - hoje totalmente paralisadas -, envolvendo, obviamente, custos adicionais, como de mobilização geral e esforços administrativos dos atores envolvidos.

(...)

o atraso da obra decorreu essencialmente de falta de solução tempestiva para o problema da liberação da faixa de domínio da BR 324 para a execução das obras, problema que perdurou por vários exercícios (2013-2017), e ensejou a necessidade de recontração das obras, envolvendo, obviamente, custos adicionais, como de mobilização geral e esforços administrativos dos atores envolvidos.

157. As obras relacionadas à navegação fluvial do Rio Capibaribe no Recife (PE) também ilustram esse ponto, tendo-se constatado a deficiência do projeto básico, comprovada, entre outros aspectos, pela grande diferença do volume de dragagem nele previsto, aumentado em 58% do volume do projeto quando feita a batimetria inicial para a execução dos serviços.

158. **A insuficiência de estudos prévios e de um bom amadurecimento do empreendimento** eleva o risco de imprecisões e erros no projeto básico, inclusive nos orçamentos das obras, aumentando a probabilidade de ocorrência de aditivos contratuais, paralisação da obra e até mesmo cancelamento do empreendimento.

159. Em pesquisa conduzida pelo Ipea (Gomide et al., 2016), o planejamento e a seleção adequada do empreendimento apareceram como as principais condicionantes ao sucesso nas políticas e projetos de investimento.

160. No referido estudo, foram escolhidos e analisados seis empreendimentos do PAC. No final, foi concluído que o PAC, instituído com o objetivo de tornar mais célere a execução dos projetos de investimento considerados estratégicos, apresentou relativo sucesso no que concerne à coordenação governamental e ao monitoramento do andamento das obras, mas não criou e consolidou um sistema robusto de avaliação e seleção da carteira.

161. Enquanto que nos casos mais exitosos, o planejamento de longo prazo e a análise da viabilidade técnica, econômica e ambiental dos projetos foram efetuados previamente à tomada de decisão de investir. Nos casos de insucesso, a precariedade do processo de avaliação dos projetos antes da tomada de decisão ficou evidente.

162. Ainda no estudo, foi verificado que os prazos de planejamento não são adequados devido à falta de ajuste com o ciclo político-eleitoral. Isso porque o planejamento, o desenvolvimento e a avaliação de projetos de investimentos exigem um longo período de elaboração e maturação. Já do Chefe do Poder Executivo exige-se rapidez na execução de recursos e celeridade na entrega de obras, bens e serviços públicos para a população. Por fim, conclui que o efeito nocivo de se privilegiar **o início da execução das obras em detrimento do planejamento é o anúncio de obras sem o devido embasamento técnico, resultando em atrasos e majoração dos custos inicialmente previstos**.

163. Além disso, também se destaca a quantidade de obras iniciadas nesse período gerou uma elevada demanda que antes não era esperada pelo mercado de empresas projetistas capacitadas para abarcar toda demanda gerada pelo programa.

164. É previsível que, no afã de obter recursos do orçamento federal, os entes beneficiários das transferências voluntárias se apressem a celebrar instrumentos de repasse antes mesmo de se assegurarem de sua viabilidade. O tema foi tratado com profundidade em auditoria realizada, no

âmbito do Ministério das Cidades, com a finalidade de avaliar os controles internos daquela pasta (TC 031.563/2016-3).

165. Como resultado das análises, foram expedidas recomendações tendentes a conferir ao processo de seleção de propostas, um caráter mais continuado, com a possibilidade, inclusive, de constituição de um “banco de projetos” (itens 9.2.8 e 9.2.9 do Acórdão 2.153/2018-TCU-Plenário). Espera-se, com essa medida, reduzir o estrangulamento temporal dos processos de seleção que vinha induzindo a apresentação de projetos com baixa maturidade.

166. Embora a referida auditoria tenha tratado especificamente das seleções de projetos no âmbito do PAC, destacando o prejuízo que as curtas janelas de oportunidade causaram ao processo, a pressa para contratar e desenvolver projetos no âmbito da administração pública é recorrente, mesmo em processos que não seguem o rito das transferências do PAC.

167. Vale destacar que o atual cenário de restrição fiscal, que afeta toda a administração pública brasileira, pode significar também uma oportunidade para que se invista no desenvolvimento de projetos e no amadurecimento de modelagens que permitam executar os empreendimentos com diferentes fontes de recurso. Independentemente do tipo de modelagem, um projeto de qualidade é fundamental, e como o custo de projeto tende a ser muito inferior ao custo total das obras, mostra-se oportuno que a Administração volte suas atenções para esse componente.

168. Nas discussões promovidas na oficina de obras paralisadas (realizada no dia 25/9/2018) com especialistas no âmbito da presente auditoria, buscou-se identificar possíveis causas primárias para o problema crônico de deficiência de projetos.

169. Uma das hipóteses levantadas naquela oportunidade é de que haveria por parte dos gestores públicos receio em contratar projetos com base em critério de julgamento das propostas do tipo técnica e preço, preferindo-se a adoção do menor preço, de sorte a ficarem menos sujeitos à subjetividade da avaliação dos órgãos de controle. Isso implicaria a contratação de projetos de menor qualidade com reflexos no prazo de execução porque aumentaria a necessidade de realizar revisões.

170. Presume-se que empresas com percentual maior de profissionais qualificados produzam projetos de melhor qualidade do ponto de vista da técnica. A adoção generalizada do tipo de licitação menor preço na contratação de projetos tenderia a desconsiderar esse valor subjetivo da contratada que tem impactos na execução da obra. Embora essa constatação tenha um caráter relativamente intuitivo, não há evidências mais concretas para se avaliar em que medida a ponderação do fator preço na licitação tem influenciado negativamente a qualidade dos projetos entregues. Por outro lado, também não há trabalho específico que indique em que medida a ponderação do fator técnica assegura efetivamente a qualidade do projeto entregue.

171. Em relação a esse aspecto, duas iniciativas poderiam contribuir para melhor balizar a estratégia de aprimoramento no processo de contratação de projetos e podem ser objeto de recomendação do TCU: a primeira é a realização de estudo específico para avaliar casos concretos de contratação nas diversas modalidades, buscando evidenciar a relação entre o critério utilizado e a qualidade final do projeto entregue. A segunda é possibilitar que os sistemas de informação registrem dados específicos sobre esses parâmetros de modo que, futuramente, existam dados estatísticos concretos para avaliar com mais segurança as eventuais vantagens comparativas de cada modelo.

172. Embora não se tenha realizado investigação específica para avaliar por que razão os gestores têm preferido contratar projetos utilizando o critério de julgamento do menor preço, há uma percepção de insegurança em relação a que tipo de critério e que metodologia adotar para ponderar o fator técnico no julgamento das propostas.

173. A jurisprudência do TCU tem diversos exemplos de casos em que a ponderação e a escolha dos critérios foram considerados inadequados, o que pode servir como balizador para futuros procedimentos licitatórios.

174. O que se pode afirmar, com segurança, é que a melhoria da qualidade dos projetos passa pela melhoria dos critérios de seleção e contratação, mas não se limita a isso. Envolve etapas anteriores à contratação, que balizariam os próprios critérios de avaliação dos aspectos técnicos, bem como todo o processo de acompanhamento da elaboração e recebimento desses projetos, o que se vincula à capacidade institucional da administração para especificar e fiscalizar a execução de seus contratos. Esse tópico será retomado mais adiante quando serão tratadas as boas práticas relacionadas à contratação de obras públicas.

175. Vale lembrar que a Lei 8.666/93 prevê, em seu art. 13, § 1º, o seguinte:

§ 1º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os **contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.**

176. Visando contribuir com as discussões em relação às alternativas para se promover melhorias no processo de contratações de projetos, vale mencionar artigo publicado na revista *Infraestrutura Urbana* (dezembro/2014), intitulado “As Vantagens dos Concursos para a Contratação de Projetos”, em que são elencados, entre outros, os seguintes aspectos principais:

a) com o concurso contrata-se o melhor projeto e não a melhor empresa;

b) a administração pública sabe qual é o projeto que está comprando. A sistemática do concurso permite antecipar o conhecimento sobre parâmetros da proposta que será desenvolvida posteriormente, reduzindo o grau de incerteza sobre etapas posteriores da contratação;

c) o projeto é entregue no prazo, sem aditivos e aumento de custos. Como os parâmetros de prazo e custo são pré-estabelecidos, isso também reduz a incerteza em relação às entregas;

d) o melhor projeto é selecionado por especialistas na área. É praxe que a comissão de licitação seja auxiliada por banca examinadora ou comissão formada por profissionais de notório conhecimento na matéria do projeto. Essa condição mitiga parte dos riscos associados à crônica deficiência de estrutura de alguns órgãos, que não dispõem de profissionais qualificados para analisar e receber os projetos contratados.

177. Além dos aspectos acima mencionados, vale chamar a atenção para três outros pontos que vão ao encontro de percepções de caráter sistêmico que afetam o desempenho das obras públicas de um modo geral. O primeiro deles é que a adoção de um concurso para seleção de projetos, ou mesmo a adoção do critério técnico, exige que a Administração antecipe o conhecimento em relação a diversos parâmetros do objeto que está sendo contratado, bem como do problema que visa resolver. Sem esse conhecimento prévio, não é possível sequer estabelecer parâmetros mínimos para subsidiar a avaliação técnica e qualificação dos projetos que serão apresentados. Essa condição reforça a necessidade de um planejamento mais sistemático, com respectivo tempo de maturação.

178. O segundo diz respeito à transparência do procedimento de seleção, que leva a público um conjunto de informações sobre o processo de escolha das soluções de projeto, inclusive sobre as alternativas existentes – uma ferramenta importante para prevenir arbitrariedades que poderiam comprometer a viabilidade dos projetos. Esse procedimento permite envolver diversos atores do setor produtivo da construção civil, da área de projetos e da própria sociedade civil, a quem se destinam, em última análise, os benefícios da contratação.

179. O terceiro relaciona-se ao papel indutor de inovações. A infraestrutura brasileira lida com problemas crônicos que não têm sido resolvidos com a repetição de práticas tradicionais. Nesse sentido, a realização de concursos de projetos tende a fomentar o surgimento de novas soluções e, ao premiar tais iniciativas, aumentar o interesse do mercado no desenvolvimento de competências técnicas que lhes garantam vantagem competitiva.

180. Assim, vislumbra-se recomendar também ao ME que fomente a realização de concursos de projetos e procedimentos de contratação em que a qualificação técnica do projeto seja melhor ponderada como critério de escolha, aferindo a qualidade dos produtos entregues posteriormente;

promova iniciativas piloto que sirvam como referência para superação do clima de insegurança normativa entre os gestores.

#### 4.3 Insuficiência de recursos financeiros

181. Outra relevante causa de paralisação observada foi a falha na contrapartida por parte dos tomadores de recursos. A contrapartida está prevista em diversas leis e normativos que regulam a execução de obras públicas com recursos da União (Lei 8.666/93, art. 166, §1º, VII; Decreto 6.170/2001; Portaria Interministerial 424/2016; Lei 11.578/2007, art. 3º, VII etc) e consiste na parcela de colaboração financeira por parte do tomador (município ou estado) para execução do objeto.

182. Tanto a União, com seus repasses, como os entes recebedores de recursos possuem responsabilidade financeira para a concretização do empreendimento, quando previsto no ajuste. No entanto, durante os trabalhos de auditoria, foi verificado que rotineiramente as obras são paralisadas devido à indisponibilidade de recursos do ente tomador para honrar a contrapartida prevista.

183. Essa situação foi evidenciada nos estudos de casos verificados *in loco*, na oficina realizada durante a auditoria, bem como em notícias publicadas no sítio eletrônico da Câmara Brasileira de Indústria de Construção (CBIC).

184. Nas vistorias *in loco*, sete secretarias regionais do TCU identificaram problemas na contrapartida: RS, RN, RJ, MS, CE, AM e AL. Em todas as situações a causa da rescisão do contrato inicial e consequente paralisação do empreendimento foi o atraso ou a falta de pagamento realizados com os recursos do tomador, ou seja, falha na contrapartida.

185. Durante a oficina de obras paralisadas (apêndice E), foram discutidas diversas causas de paralisação. Entre as principais causas que se relacionam com o presente achado pode-se citar: **falta de estudos de viabilidade, entre eles o de viabilidade econômica, e restrições fiscais e legais**, que serão detalhadas mais adiante.

186. A situação é tão clara na administração pública que a Caixa Econômica Federal criou o Programa de Financiamento das Contrapartidas do Programa de Aceleração do Crescimento. De acordo com o sítio eletrônico da CEF, o programa tem como objetivo financiar a contrapartida requerida dos tomadores para os projetos do PAC e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), realizados com recursos do Orçamento Geral da União – OGU, financiados pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, FGTS, ou por Instituição Financeira diversa da Caixa. Podem ser financiadas tanto a contrapartida original, como a contrapartida adicional.

187. Já a CBIC, em seu sítio eletrônico, cita a Resolução 898/2018 do Conselho Curador do FGTS:

Obras financiadas com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e que estão paralisadas, por falta de recursos dos Estados e dos municípios para bancar a contrapartida do empréstimo, poderão ser retomadas. Esse é o objetivo da Resolução 898/2018 do Conselho Curador do FGTS, publicada no último dia 11 de setembro, no Diário Oficial da União (DOU). A medida **autoriza a utilização de recursos do Fundo de Garantia para financiar a contrapartida das prefeituras e Estados, tomadores de recursos da União, para obras paralisadas por meio do Orçamento Geral da União (OGU), dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. “A iniciativa é muito importante, porque gera novas oportunidades de contratos, na medida em que as obras estão paralisadas há algum tempo. Essa retomada significará a contratação de empresas para fazer as obras, o que dinamizará a economia”, salienta Maria Henriqueta Arantes Ferreira Alves, representante da Confederação Nacional da Indústria (CNI) no CCFGTS. (grifos acrescidos)

188. Nas obras analisadas e também nas notícias verificadas, observou-se que as falhas na contrapartida são problemas **primordialmente de planejamento**.

189. As falhas englobam desde atividades relativas aos tomadores, como também atividades relacionadas à União, tendo sido observados os seguintes limitadores principais: **a) planejamento**

**e seleção do empreendimento ocorrem de maneira precária, com números que não espelham os valores necessários para a execução do objeto; b) grande lacuna de tempo entre a assinatura do instrumento e o início de execução da obra.**

190. O primeiro limitador elencado acima guarda relação com o tema tratado no tópico anterior, que diz respeito a falhas de projeto. Além do tradicional viés otimista característico do planejamento (Kahneman e Tversky, 1979; Lovallo e Kahneman, 2003), que tende a minimizar os custos ou externalidades negativas e maximizar os benefícios de projetos propostos, em diversos casos, os estudos realizados para análise do contexto de inserção do empreendimento, dos requisitos necessários, das interferências, etc, não apresentam um nível de profundidade suficiente para garantir adequada confiabilidade das estimativas de custo.

191. Um aspecto mais específico destacado durante a oficina foi a tendência de gestores e projetistas/orçamentistas — eventualmente por comodismo ou receio de responsabilização por órgãos de controle, conforme relatado pelos participantes —, utilizarem parâmetros de preço constantes dos sistemas referenciais oficiais, especialmente Sicro e Sinapi, sem qualquer adaptação, em detrimento dos valores adequados às especificidades do projeto. Em outras palavras, a estimativa de custo de muitas obras utiliza serviços disponíveis no sistema referencial, mesmo que esse serviço não corresponda àquele indicado em projeto, o que gera uma distorção nos valores previstos com tendência de estimativa a menor, ou seja, o serviço a ser realizado, na verdade, é mais caro do que o valor previsto para garantir a execução, aumentando o risco de paralisação da obra.

192. A segunda falha diz respeito à demora para o início efetivo da execução do empreendimento, bem como ao baixo ritmo de execução após iniciada a obra, que fazem com que se modifiquem os custos e os parâmetros inicialmente previstos, aumentando o risco de insuficiência dos recursos inicialmente alocados.

193. Esse problema também guarda relação com a baixa maturidade dos estudos e projetos que subsidiam a decisão inicial de se realizar as obras, uma vez que a demora, muitas vezes, decorre da necessidade de realização de levantamentos, de processos de licenciamento ou mesmo de etapas formais de aprovação dos projetos. Há diversos casos ainda em que, iniciadas as obras, identificam-se problemas de detalhamento de soluções, de interferências no sítio de implantação não avaliadas adequadamente nos estudos preliminares, e uma série de outros fatores que fazem com que o ritmo de execução seja muito aquém do previsto.

194. Esse tema também foi tratado na auditoria que avaliou os controles internos do Ministério das Cidades (TC 031.563/2016-3 — Acórdão 2.153/2018-TCU-Plenário). Detectou-se, naquele trabalho, que as análises realizadas para a seleção de projetos eram muito superficiais, e que diversas iniciativas eram selecionadas sem garantia mínima de viabilidade e sem grau de maturidade adequado. A possibilidade de aprovação de repasses com cláusulas suspensivas, ou seja, pendências documentais ou informacionais sem as quais a eficácia do instrumento não teria efeito, foi um dos aspectos destacados.

195. Uma quantidade substancial de iniciativas vinha sendo selecionada sem o respectivo projeto, sem garantias mínimas em relação à titularidade da área de intervenção, entre outros. Havia previsão de prazos específicos para o saneamento das pendências, mas, diante das dificuldades dos entes tomadores em resolver os problemas, tais prazos eram prorrogados sucessivamente.

196. Como alternativa para tratamento dessas questões em projetos de maior magnitude, os procedimentos do Ministério e da Caixa passaram a prever a possibilidade de dividir os empreendimentos em etapas, todavia, foram observadas lacunas nas análises, de tal modo que o risco de prejuízo à funcionalidade e à entrega do empreendimento como um todo não vinha sendo adequadamente gerenciado.

197. Também ficou evidenciado, naquele processo, a insuficiência dos mecanismos de gestão do cronograma dos empreendimentos, seja em relação ao cumprimento dos prazos previstos para desenvolvimento de estudos e projetos, seja para a realização das obras e cumprimento das metas

físicas previstas nos instrumentos. Em função disso, foi expedida recomendação específica visando o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão de cronograma (item 9.7.3 do Acórdão 2.153/2018-TCU-Plenário).

198. Quando se fala em falhas de projeto, é comum focar a insuficiência de informações em relação aos condicionantes locais, às soluções adotadas, aos custos, mas há um aspecto fundamental que também merece atenção e que guarda uma relação muito próxima com a causa de paralisação tratada no presente tópico. Esse aspecto é o tempo previsto para a execução do empreendimento.

199. Uma falha comum de projeto é a previsão inadequada do tempo necessário para a sua execução, que em geral é subestimada. Tal falha, associada a problemas de acompanhamento e gestão ao longo do tempo, muitas vezes orientados a perspectivas reativas mais do que preventivas, resulta em inúmeras prorrogações de prazo, na baixa efetividade das políticas públicas, e no comprometimento da credibilidade das previsões. O problema é notório na execução de obras públicas.

200. Vale dizer que, no que tange à questão da contrapartida, aspecto central do presente tópico, algumas regras padronizadas do processo de alocação dos recursos de cada ente (União/Entes Subnacionais), no âmbito do instrumento de repasse, tendem a agravar o risco de que haja insuficiência de recursos de contrapartida. Uma delas é a regra que prevê que os recursos alocados pela União não sofrerão aportes adicionais, seja em virtude de aditivos contratuais ou ajustes de projeto, seja em virtude da eventual necessidade de atualização monetária dos valores previstos. Nesse caso, o risco de acréscimo de valores fica por conta dos cofres municipal ou estadual, que sabidamente possuem menor capacidade financeira, e muitas vezes não conseguem arcar com o acréscimo, o que aumenta o risco geral de insucesso do empreendimento.

201. É importante ressaltar que, embora a regra de atribuição desse risco aos entes tomadores possa ter um papel de inibir a morosidade ou de incentivar que esses agentes atuem de forma mais célere, primando por projetos mais bem elaborados e com maior precisão das estimativas de custo, na prática, essa definição parece não estar surtindo o efeito indutor desejado, merecendo ajustes coordenados com outras ações que possam mitigar os riscos de atrasos na execução.

202. Há ainda dois aspectos primordiais que fragilizam o processo, aumentando o risco de insuficiência de recursos e que afetam não somente as obras, perpassando questões estruturantes do procedimento de orçamentação pública, de contabilidade e gestão financeira, e de responsabilidade fiscal. O primeiro é a limitação dos mecanismos de aferição da capacidade financeira do ente tomador dos recursos.

203. Em geral, a contrapartida é garantida por meio de uma declaração de previsão orçamentária efetuada pelo ente tomador, associada à comprovação por meio de cópia da Lei Orçamentária Anual. Não há mecanismos de verificação complementares suficientes para conferir maior segurança em relação à realização dessa previsão.

204. No que tange à esfera de atuação da União, cabe recomendação no sentido de aperfeiçoamento dos controles e dos mecanismos atualmente utilizados para aferição da capacidade financeira do ente tomador de recursos, no momento de assinatura dos instrumentos de repasse de recursos federais, bem como para a mitigação dos riscos associados ao não cumprimento dos compromissos financeiros assumidos pela contraparte.

205. Embora se reconheça que parte do problema esteja associada à queda de arrecadação verificada nos últimos anos, notadamente a partir de 2014, há uma parcela importante relacionada à insuficiência dos atuais instrumentos de orçamentação pública para suportar iniciativas de caráter plurianual, bem como a distorções no processo orçamentário, como superestimativas não fundamentadas da previsão de receitas, subestimativas de despesas obrigatórias, falhas na sistemática de registros dos compromissos assumidos, tudo isso associado a um baixo índice de responsabilização dos gestores que violam alguns dos mecanismos previstos para o adequado controle dos gastos públicos.

206. Todo esse contexto resulta na baixa confiabilidade das garantias fornecidas em relação à contrapartida e na evidente assunção de compromissos em montante superior à capacidade financeira do estado/município. Vale dizer que esse problema não afeta apenas os entes subnacionais mas também a União, conforme evidenciado na auditoria que avaliou controles internos do Ministério das Cidades. O tema foi tratado no *achado 7: assunção de compromissos superiores à capacidade financeira e administrativa do Ministério das Cidades*. Apesar de a análise ter sido realizada com foco em recorte específico de iniciativas a cargo daquela pasta, é notório que o problema afeta diversos outros setores da administração pública.

207. A consequência tem sido um ciclo vicioso no qual, conhecendo a incapacidade de execução e de avanço físico dos compromissos assumidos, o poder público continua iniciando novos empreendimentos cuja execução acaba se estendendo por períodos muito superiores aos previstos, criando um enorme passivo de compromissos que não se sustenta ao longo do tempo.

208. Em outras palavras, conhecendo o baixo percentual de sucesso, dá-se início a um número excessivo de empreendimentos, na expectativa de que somente uma parcela seja realizada, mas essa lógica tem resultado em alto grau de ineficiência, desperdício e sobrecarga administrativa, quando a racionalização do processo apontaria no sentido da redução do número total de iniciativas, com aplicação de critérios mais rigorosos, buscando um maior percentual de sucesso entre as propostas selecionadas.

209. Em relação a isso, o TC 023.113/2017-0 tratou de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Ministério das Cidades, relacionadas a indícios de repasse de recursos para novos projetos de obras públicas, sem que sejam adequadamente atendidos os projetos em andamento, em desacordo com os art. 16, inciso II, e art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal e com o art. 19 da LDO de 2017.

210. A referida representação foi julgada no Acórdão 2.707/2018-TCU-Plenário, o qual determinou ao Ministério das Cidades que apresente, anualmente, nos próximos relatórios de gestão de suas secretarias finalísticas e da Secretaria Executiva, informações atualizadas sobre sua carteira de contratos para repasse de recursos, contemplando, entre outros aspectos: o quantitativo de termos vigentes, seu correspondente montante financeiro, a quantidade de exercícios financeiros necessária para honrá-los, assim como os termos cancelados e a eventual necessidade de restrição na emissão de sínteses do projeto aprovado (SPA) e de autorizações para início de objetos (AIO) durante o exercício financeiro, visando fomentar uma maior transparência e controle social.

211. Também recentemente, por meio do Acórdão 502/2017-Plenário, de Relatoria do Excelentíssimo Ministro Augusto Sherman, este Tribunal constatou descumprimento do artigo supracitado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

212. Importa mencionar algumas iniciativas verificadas e que apontam no sentido da desejada racionalização. A primeira delas é a redução da carteira de empreendimentos do Ministério das Cidades, promovida nos últimos anos e que representou um avanço expressivo em relação aos números apresentados pela pasta. Trabalhos semelhantes têm sido realizados em outros setores, a exemplo do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), condicionados pelo atual cenário de restrição fiscal e pelo elevado índice de paralisações.

213. Outra iniciativa que merece menção é a Portaria 348, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), de 14 de novembro de 2016, que estabeleceu diretrizes para priorização da retomada das 1,6 mil obras de infraestrutura com recursos do Orçamento Geral da União (OGU).

214. Em agosto de 2017, o levantamento da Controladoria Geral da União, baseado numa amostra de 109 empreendimentos válidos, verificou que 48% das obras foram retomadas e 5% concluídas, gerando um total de 53% de obras efetivamente retomadas. As análises da CGU identificaram ainda que a retomada das obras por Estados e municípios ficou abaixo da meta inicialmente prevista, apesar da liberação dos recursos destinados aos entes pelo Governo Federal.

215. Dados do balanço realizado pelo MPDG demonstram que 58% das obras foram continuadas até dezembro de 2017, subindo de 673 para 922 empreendimentos retomados, dos quais 255 já estão concluídos. Houve ainda o cancelamento de 127 empreendimentos.

216. Essas medidas corretivas, de reavaliar a viabilidade de se dar prosseguimento a determinados empreendimentos, passando a aplicar, muitas vezes, critérios que já eram previstos, mas que vinham sendo flexibilizados, é um primeiro passo para permitir avaliar, com mais precisão, o montante de recursos necessário para a conclusão dos compromissos prioritários.

217. Tais iniciativas devem ser fortalecidas e replicadas, inclusive no âmbito dos governos subnacionais. Outra iniciativa que merece menção é o Ofício Circular 117/2018 da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (peça 136), emitido com o objetivo de “estimular a **convergência das emendas com políticas públicas prioritárias, reduzir o montante de obras inacabadas e de valorizar a participação do Legislativo** no processo de alocação orçamentária”, por meio da disponibilização de um conjunto de informações referentes aos empreendimentos iniciados e que necessitavam de recursos para serem concluídos.

218. Embora essa iniciativa não afete diretamente o ponto central do presente tópico, que se liga mais à gestão orçamentária dos entes subnacionais, evidencia um aspecto fundamental para a sustentabilidade dos investimentos de caráter plurianual, que é a conscientização dos atores que conduzem o ciclo orçamentário, em especial o parlamento, sobre a necessidade de garantir o cumprimento dos compromissos já assumidos e dar maior efetividade a partir da conclusão dos empreendimentos. Nesse ponto, merece menção a fiscalização que este Tribunal está realizando com o objetivo de analisar a eficiência e efetividade da aplicação dos recursos advindos de emendas parlamentares (TC [018.272/2018-5](#)), a qual se encontra na Unidade Técnica.

219. Tal conscientização passa não só pela sensibilização dos atores mas também pela transparência e disponibilização de informações úteis e tempestivas para subsidiar o processo decisório. Nesse sentido, o aperfeiçoamento dos sistemas de gestão e coleta de informações do poder executivo e dos canais de comunicação com o legislativo são fatores essenciais para melhoria do atual cenário.

220. Num contexto mais amplo, é necessário reforçar iniciativas em curso no sentido de aperfeiçoar o processo orçamentário, inclusive com alterações legislativas, com vistas a melhorar os instrumentos de planejamento plurianual, bem como os sistemas de registro e controle dos compromissos financeiros assumidos pelo poder público, em especial nas esferas subnacionais, cujos sistemas de informação e contabilidade ainda se encontram em níveis de maturidade bastante menores do que os da União.

#### **4.4 Disparidade entre os requisitos e procedimentos exigidos pela União e a capacidade institucional dos entes subnacionais**

221. Durante a fiscalização, foram observados diversos problemas, como atraso no início de execução da obra, projeto básico deficiente, má fiscalização da obra ou, ainda, demora na resolução de pendências necessárias para continuação do empreendimento. Durante a oficina de obras paralisadas, no qual foram reunidos diversos atores que trabalham diretamente com a gestão de empreendimentos público, foi amplamente discutido que muitas vezes essas causas são desdobramentos de uma causa anterior ao verificado, que no caso é a disparidade entre os requisitos e procedimentos exigidos pela União e a capacidade institucional dos entes subnacionais.

222. Assim, diversos empreendimentos apresentam como causa de paralisação deficiências de projeto, mas essa causa está associada à falta de capacidade técnica do tomador para executar o projeto ou contratá-lo e recebê-lo com os parâmetros adequados de qualidade.

223. Em termos legais, o Decreto 6.170/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, prevê, em seu art. 5º, que “o chamamento público deverá estabelecer critérios objetivos visando à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio”.

224. Ainda em relação às transferências voluntárias mediante convênios e contratos de repasse, a Portaria Interministerial n. 424, de 30 de novembro de 2016, traz em seu art. 5º, § 2º, que:

§ 2º Os **critérios de elegibilidade e de prioridade deverão ser estabelecidos de forma objetiva**, com base nas diretrizes e objetivos dos respectivos programas, visando atingir melhores resultados na execução do objeto, considerando, entre outros aspectos, a aferição da **qualificação técnica e da capacidade operacional do convenente**. (grifos acrescidos)

225. A referida portaria disciplina em seu art. 8º que, quando da análise das propostas submetidas ao chamamento público, será realizada a análise da capacidade técnica e operacional do proponente para execução do empreendimento.

226. Apesar da previsão normativa para comprovação de tal requisito, a baixa capacidade técnica do tomador dos recursos é uma causa recorrente de paralisação, principalmente em municípios pequenos e com poucos recursos.

227. Isso ocorre, primeiramente, porque muitos municípios não possuem profissionais para atender a demanda. Por vezes, quando o ente dispõe de profissionais, estes não possuem competência técnica para atender as exigências de uma obra pública. Há diversos fatores que condicionam essa limitação, sendo um dos mais críticos a alta rotatividade de pessoal associada à dificuldade de se atrair e fixar profissionais qualificados em localidades mais afastadas dos grandes centros.

228. Em seminário promovido na Sede do TCU pelo então Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, em 10/5/2018, intitulado “Como melhorar a execução das obras nas transferências voluntárias?”, foram relatados, por representantes dos prefeitos, casos que ilustram essa dificuldade em capacitar os profissionais locais e mantê-los vinculados às atividades para as quais foram qualificados. Essa é uma das razões para a baixa efetividade das iniciativas que vem sendo promovidas para capacitação de pessoal no âmbito municipal.

229. Durante a oficina realizada com especialistas no âmbito da presente auditoria, manifestação de um dos participantes vinculados à administração municipal chamou a atenção para a necessidade de se pensar em alternativas para esse problema. De acordo com o relato, muito tem sido investido em capacitações e treinamentos, mas essa estratégia tem se mostrado insuficiente para suprir a necessidade, o que aponta no sentido de buscar novas estratégias.

230. Um dos aspectos destacados é a alta complexidade dos procedimentos realizados e que, em vez de continuar tentando trazer os entes municipais para dentro de toda essa complexidade, deveria haver uma estratégia alternativa de aproximação com as realidades locais, buscando a simplificação da sistemática de modo a compatibilizá-la com essas realidades.

231. Na oportunidade, foi mencionada iniciativa desenvolvida no Canadá, na qual o suprimento desse déficit de expertise foi conseguido por meio de parcerias com o setor privado. Não foi possível obter informações mais detalhadas sobre a referida iniciativa, mas a necessidade de novas estratégias para garantir o desenvolvimento institucional das administrações subnacionais tem sido evidenciada em diversos trabalhos do TCU, a exemplo do levantamento sobre políticas públicas de planejamento urbano (TC 032.588/2017-8).

232. Outra limitação, que vai além da questão da capacidade específica dos entes subnacionais, é o desenvolvimento do próprio mercado de empresas para responder às demandas criadas pelo aumento do investimento público em infraestrutura, seja em relação ao desenvolvimento de projetos, seja na execução ou acompanhamento das obras. Essa relativa escassez é agravada nas localidades mais remotas. O sítio eletrônico do PAC demonstra que o órgão gestor do programa já evidenciou o problema. A referida página apresenta uma seção de perguntas e respostas, na qual um dos questionamentos é respondido da seguinte forma:

**A estrutura dos órgãos executores do governo federal e das empresas não estavam preparadas para o patamar de crescimento objetivado pelo PAC.** Nos governos anteriores, crescimento e investimento do Estado eram muito baixos. Órgãos federais que não tinham

equipe e estrutura e empresas executoras tiveram que remodelar seu quadro de pessoal, seus equipamentos para atender às demandas do Programa. E isso não acontece do dia para a noite. No governo federal, foi criada uma carreira específica para a execução do PAC: os analistas de infraestrutura. Uma carreira composta basicamente por engenheiros que trabalham nos ministérios que estão executando o programa. **O governo federal teve que reaprender a contratar, monitorar e executar obras. Já as empresas tiveram que se reestruturar para viver isso.**

233. Como mencionado nos capítulos anteriores, os entes subnacionais não têm encontrado condições adequadas para se planejar, participar da seleção e executar os empreendimentos que receberão recursos federais. Além disso, os normativos não estabelecem parâmetros objetivos a fim de evidenciar a capacidade técnica declarada, conforme disposto no decreto.

234. Sobre isso, o TCU realizou acompanhamento de desempenho na execução das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no município de Várzea Grande, Mato Grosso (TC 028.950/2015-1). Na ocasião, foram constatadas ausência de estrutura institucional apropriada e falta de processos de gestão adequados à execução das obras no município. O relator, Excelentíssimo Ministro Benjamin Zymler, discorreu sobre a falta de avaliação da capacidade técnica do ente para gerenciar o convênio assinado:

Em razão da estrutura precária de que dispõe, para fins de viabilizar a supervisão e o gerenciamento das obras, o município pretende contratar empresa especializada nesse tipo de atividade. **Como não foi feita uma avaliação do custo total do empreendimento e da capacidade do ente em assumir tais obrigações, há riscos de toda ordem, como eventual redução do escopo e pagamento por serviços em desacordo com as especificações de projeto.**

235. Apesar de a lacuna técnica, no que tange ao planejamento e execução, ser responsabilidade mais direta dos entes subnacionais, a União também é responsável pela aplicação dos recursos e deve adotar medidas para mitigar o problema, principalmente quando da divulgação do chamamento público e da seleção das propostas.

236. Nesse sentido, a jurisprudência do TCU também sinaliza que [https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/-/detalhamento/11/\\*/NUMACORDAO:800%20ANOACORDAO:2008%20COLEGIADO:%22Segunda%20C%C3%A2mara%22/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/-/detalhamento/11/*/NUMACORDAO:800%20ANOACORDAO:2008%20COLEGIADO:%22Segunda%20C%C3%A2mara%22/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1) o órgão concedente dos recursos deve exercer controle preventivo do convênio, por meio de análises técnicas das proposições e dos instrumentos de celebração, como plano de trabalho, valores orçados e capacidade do conveniente. Assim foi a determinação contida no Acórdão 800/2008 – Segunda Câmara, de relatoria do Excelentíssimo Ministro Augusto Sherman:

9.5. determinar à Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa, como entidade concedente de recursos federais, para que exerça controle preventivo, na fase de análise técnica das proposições e celebração dos instrumentos que disciplinam a transferência dos recursos, para atender Plano de Trabalho objeto do convênio(...)

237. Na mesma linha, este Tribunal também adota o entendimento de que a avaliação dos planos de trabalho e da capacidade técnica do conveniente é procedimento essencial do concedente na efetiva gestão de repasses via convênio, exigindo supervisão e controle de instâncias superiores, sob pena de responsabilização do gestor (extraído do Acórdão – [2.508/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Excelentíssimo Ministro Weder de Oliveira](#)).

238. Para participar dos chamamentos, dentre os documentos enviados para análise do repassador do recurso, o proponente deve apresentar a “Declaração de capacidade técnica e gerencial”, na qual o Chefe do Poder Executivo do ente que propõe a celebração do convênio atesta que dispõe de pessoal capacitado para a condução do ajuste. Documento que visa garantir ao repassador que o recebedor terá capacidade de elaborar e gerenciar a execução do objeto acordado.

239. No entanto, trata-se de exigência meramente formal e que muitas vezes não reflete a real condição do proponente. Além disso, há situações em que o próprio gestor não tem o conhecimento para saber a quantidade de técnicos ou estrutura administrativa necessários para a execução de um empreendimento.

240. Vale mencionar que os normativos referentes às transferências de recursos não foram específicos quanto à forma de comprovação da capacidade técnica e gerencial do proponente. A ausência de dispositivo legal apontando, de forma mais objetiva, meio de comprovação da capacidade técnica e gerencial do proponente não deve ser escusa para a Administração Pública Federal aceitar a mera declaração por parte do ente.

241. Para que a verificação tenha maior efetividade, é necessário aprimorar o regramento a fim de **definir critérios mais objetivos de aferição da capacidade técnica do tomador, juntamente com a “Declaração de Capacidade Técnica e Gerencial”**. Assim, o ente repassador teria melhores condições de aferir a consistência da declaração apresentada pelo proponente.

242. Como exemplo, pode-se citar a realização de verificações dentro do Siconv demonstrando que o ente já executou ou está executando, de forma satisfatória e tempestiva, convênios com características similares e de complexidade equivalente ou superior à do objeto a ser conveniado.

243. A implementação de tais medidas, ainda que não represente um cenário ideal, contribuiria para diminuir a quantidade de convênios celebrados com entes que não conseguirão executá-los, permitindo, por conseguinte, que a destinação dos recursos públicos federais reservados para transferências voluntárias seja feita de forma mais consciente e criteriosa, no intuito de efetivamente atender às necessidades da população.

244. Deve-se considerar ainda o problema da capacidade técnica assimétrica dos municípios brasileiros para a elaboração de projetos e execução dos recursos de investimento alocados pelo governo federal. Não seria prudente aprovar apenas os convenientes que possuem capacidade técnica suficiente para receber recursos o recebam, sob o risco de aumentar a desigualdade entre os municípios mais e os menos capacitados.

245. É imprescindível, portanto, que o maior rigor no critério de avaliação de capacidade institucional para repasse de recursos seja acompanhado de um reforço das iniciativas para desenvolvimento dessa capacidade nos entes que não se mostrarem aptos a receber, no primeiro momento, os investimentos pleiteados.

246. Outra ferramenta importante para tratar o tema é a implementação de consórcios intermunicipais, iniciativa que vem sendo bastante defendida em estudos pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), para adquirir capacidade técnica pela soma dos esforços, de programas de capacitação técnica e de desenvolvimento institucional dos municípios e estados voltados à melhoria do planejamento, à seleção de projetos e à gestão.

247. Tais consórcios são um desafio para Administração Pública, no entanto, vislumbra-se a consolidação dos consórcios públicos intermunicipais como estratégia para o desenvolvimento não apenas dos Municípios envolvidos, mas de todo o entorno regional, oportunizando planejamento, implementação e gestão compartilhada de políticas públicas.

248. Diante do exposto, vislumbra-se como encaminhamento recomendação ao ME que aprimore os critérios de avaliação da capacidade técnica dos entes tomadores, utilizando critérios de aferição objetivos e compatíveis com a complexidade do empreendimento a ser realizado a de aferição da capacidade técnica dos entes tomadores. Além disso, vislumbra-se encaminhamento de recomendação ao Ministério Economia para que busque incentivar a atuação de consórcios intermunicipais com a finalidade de diminuir a desigualdade técnica e profissional entre os municípios menos favorecidos.

## 5 Iniciativas

### 5.1 O Novo Portal de Transferências Voluntárias

250. Uma das iniciativas mais promissoras identificada recentemente é o Novo Portal de Transferências da União e os aplicativos móveis a ele associados. Essa iniciativa tem sido tratada em diversos eventos públicos e com a participação de diversos atores relevantes como Ministérios, Caixa, representantes de Administrações Estaduais e Municipais, representações da Sociedade Civil, Órgãos de Controle, entre outros.
251. Entre os sistemas pesquisados, a nova plataforma se apresenta como a possível e adequada solução, desde que conste de sua base todas as formas de transferências que financiam obras com recursos federais, para dar cumprimento às determinações expedidas pelo TCU no sentido de se criar um Cadastro de Obras Públicas que permita o registro das informações, bem como a utilização dessas tanto para fins gerenciais quanto para ampliação da transparência e do controle social.
252. O Novo Portal, desenvolvido em plataforma web, permite aos órgãos concedente e conveniente o gerenciamento on-line de todos os instrumentos cadastrados, possibilitando a operacionalização e o controle das transferências voluntárias realizadas por meio de convênios e contratos de repasse.
253. A Portaria do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão n. 161, de 10 de maio de 2016, instituiu a **rede Siconv**, que tem por objeto o **desenvolvimento de ações voltadas à melhoria dos processos de gestão das transferências** da União operacionalizadas por meio do Siconv.
254. Recentemente, a rede vem realizando diversos melhoramentos e atualizações no sistema. As propostas de reformulação visam melhorar a eficácia das atividades, aumentando a efetividade do controle, a transparência e a agilidade dos procedimentos em obras públicas.
255. Uma dessas melhorias é a integração dos processos de trabalho com as rotinas do sistema, sendo que diversos atos como apresentação de projetos, execução de medições, monitoramento e prestação de contas passaram a ser realizados e registrados diretamente nesse sistema.
256. Além disso, uma das ferramentas implementadas é o Painel Transferências Abertas, o qual apresenta um conjunto resumido de dados de transferências voluntárias da União. Por meio de uma interface amigável, o Painel fornece informações claras sobre convênios, contratos de repasse e termos de parcerias.
257. Ainda nas inovações trazidas pela rede Siconv para aperfeiçoar a operacionalização, a transparência e o controle social, pode-se citar os aplicativos para celular denominados Siconv Cidadão, Siconv Fiscalização e Siconv Conveniente. Cada ferramenta é voltada para uma finalidade diferente, mas todas convergindo no objetivo de melhorar o sistema como um todo.
258. O aplicativo voltado para o cidadão (**Siconv Cidadão**) busca estimular a participação da sociedade na fiscalização dos recursos repassados pelo Governo Federal aos estados e municípios. A ferramenta permite ao usuário indicar a necessidade de políticas públicas em seu município, como construção de escolas, postos de saúde, áreas de lazer, entre outras. Possibilita ainda verificar se a obra está no andamento adequado, se está sendo executada com padrões de qualidade aceitáveis e se os recursos resultarão em benefícios para aquela comunidade. Assim, os usuários finais das políticas públicas terão o acesso facilitado às informações relevantes das obras.
259. Já o aplicativo **Siconv Fiscalização** visa aperfeiçoar a fiscalização de obras executadas com recursos da União, por meio de parcerias com estados, municípios e organizações da sociedade civil. O gestor federal terá mais agilidade, mobilidade e credibilidade em relação ao acesso e envio de informações sobre as construções que estão em andamento.
260. Entre as funcionalidades da ferramenta, destacam-se o relatório fotofigura e o georreferenciamento. As fotos das obras só podem ser carregadas se forem tiradas por meio do aplicativo Siconv Fiscalização. Não há opção de inclusão de outras imagens, como as da galeria, por exemplo. No momento em que cada foto é registrada, os dados do usuário, como local (latitude



e longitude), data e hora ficam armazenados. Isso é possível por meio do georreferenciamento, que permite que cada imagem seja única e esteja relacionada ao número específico do contrato firmado.

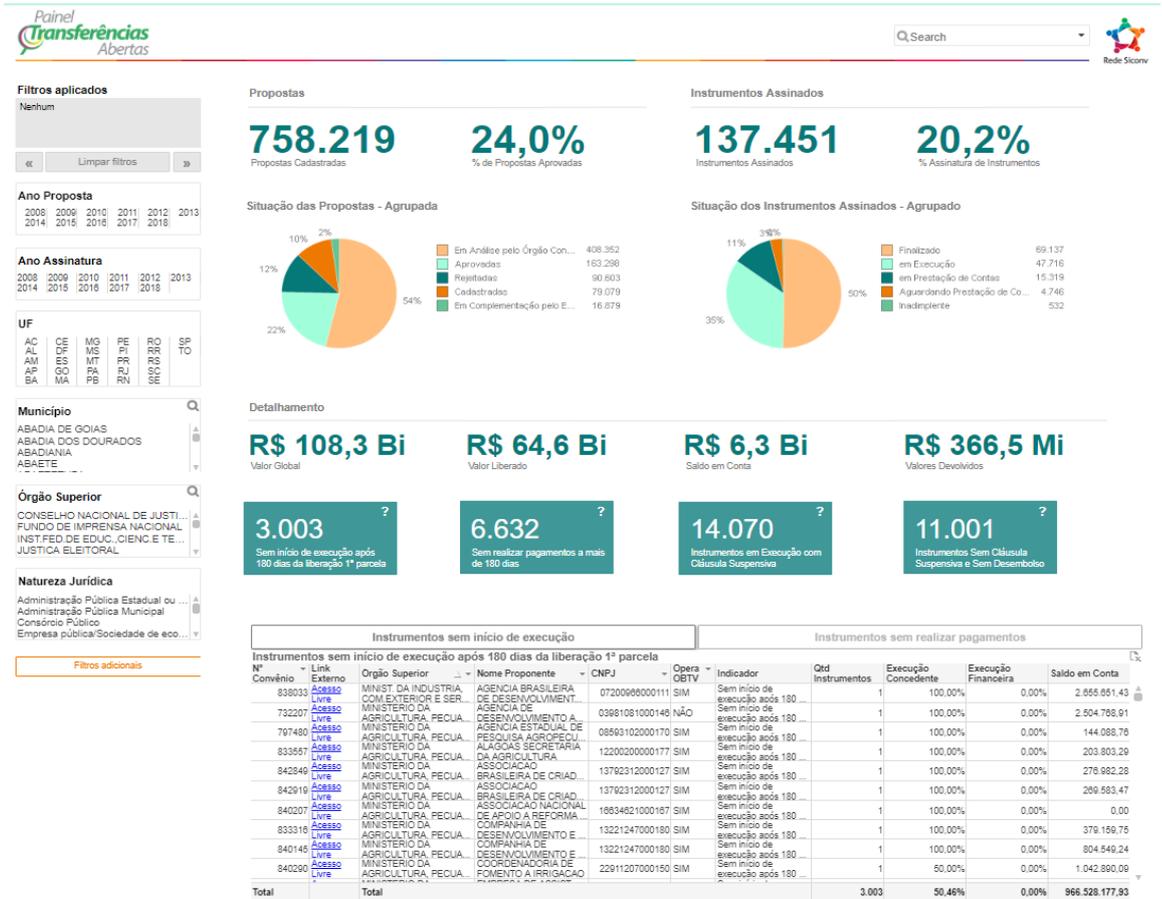


Figura 17 - Tela do painel transparência abertas – Fonte: <http://www.transferenciasabertas.planejamento.gov.br>

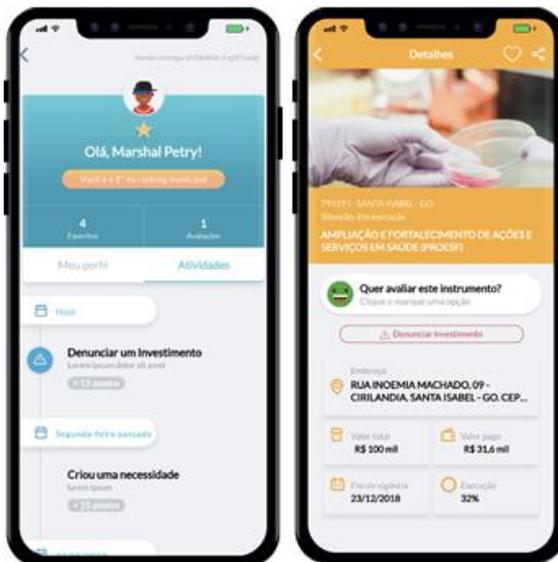


Figura 18 - telas do aplicativo Siconv Cidadão

261. Destaca-se que não só a implementação dessa ferramenta, mas também sua divulgação se mostra igualmente importante, visando valorizar a participação social para o bom andamento das políticas públicas. Esse aspecto também foi amplamente debatido no estudo “Controle Social da Administração Pública: Informação & Conhecimento – interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos.” No referido estudo, ficou demonstrado que a probabilidade de se concluir um empreendimento é muito maior quando a população se engaja.

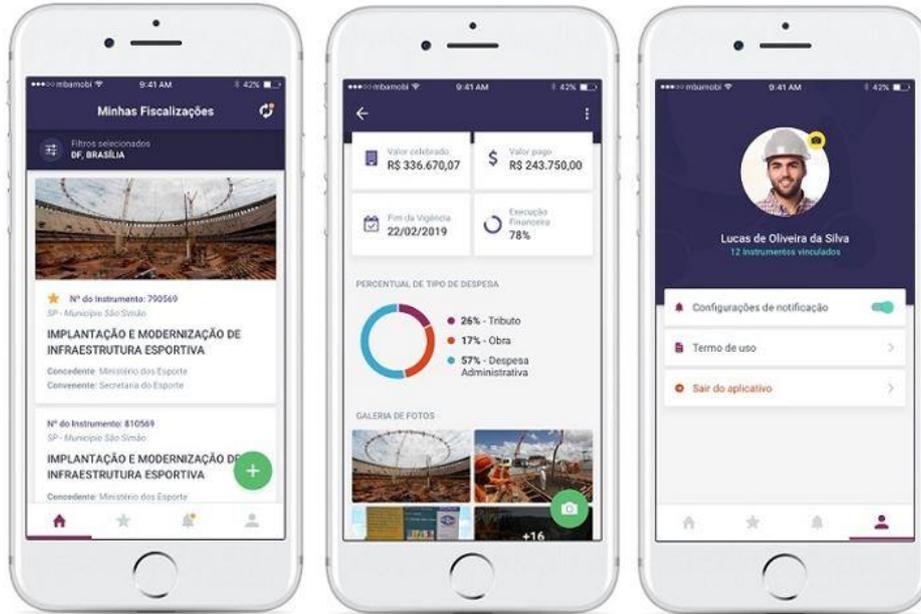


Figura 19 - Telas do aplicativo Siconv fiscalização

262. Já o **Siconv Convenente** é voltado prioritariamente para o público captador de recursos federais como governadores, prefeitos e Organizações da Sociedade Civil (OSC), mas também pode ser acessado por qualquer cidadão. O objetivo desse aplicativo é monitorar a execução de convênios, contratos de repasse, termos de parcerias e outros instrumentos celebrados entre os governos federal, estaduais, municipais e as OSC.

263. Entre as funcionalidades, destacam-se as informações, em tempo real, sobre o número de programas disponíveis com e sem emendas parlamentares, data de expiração de instrumentos, propostas e planos de trabalhos aprovados e rejeitados, entre outros. Além disso, o gestor pode selecionar propostas enviadas e receber notificações a cada novo ato, com informações de pareceres incluídos e mudança de status ou aprovação. Para isso, basta identificar o município e estado, os programas disponíveis e incluir as propostas como “favoritas”. Os pareceres das propostas submetidas para análise são enviados por meio de notificações e estão disponíveis para download e podem ser compartilhados.

264. Essas mudanças no gerenciamento de obras públicas, principalmente pelos processos de trabalho estarem inseridos como partes necessárias no Sistema, como, por exemplo, a emissão de ordens bancárias, fazem com que os dados ali presentes sejam mais confiáveis que os dos demais sistemas hoje utilizados. Em geral os sistemas de informações de obras trabalham com processos paralelos de alimentação de informações; por exemplo, a medição é apresentada fora do sistema e algum agente lança as informações referentes a ela, havendo maior risco de erro e desconformidades.

265. Além de possibilitar a inserção de dados em tempo real, essas ferramentas são importantes para que ocorra controle dos tempos e movimentos dos processos, possibilitando a criação e o monitoramento de indicadores. Estes, por sua vez, permitem a criação de séries históricas e a realização de comparações entre os tipos de transferências de recursos, tipologia de obra, entre outras análises que podem ser úteis para aperfeiçoar a gestão.

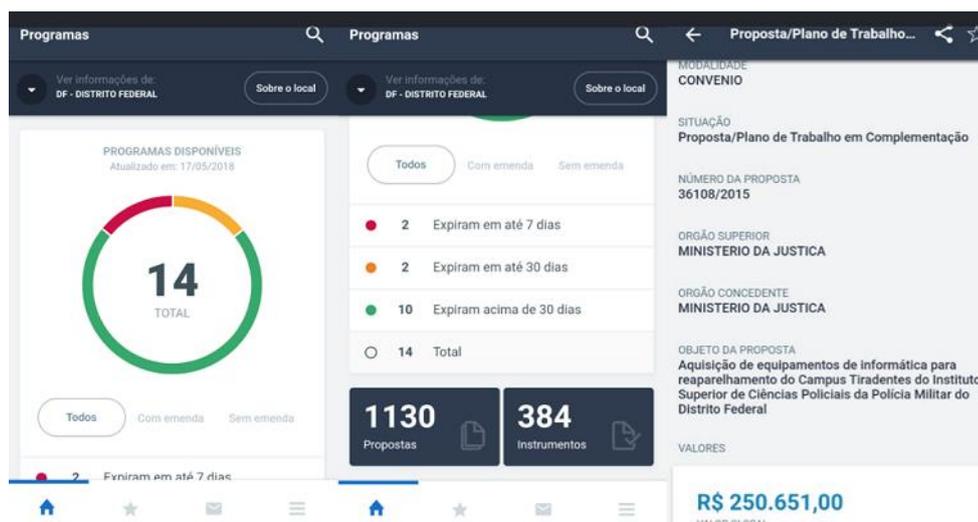


Figura 20 - Telas do aplicativo Siconv conveniente

266. Destaca-se que, nos eventos realizados para apresentação do sistema, foi relatado por representantes da Caixa e do atual Ministério da Economia que o sistema já está sendo utilizado para monitorar, por exemplo, os prazos para análise de projetos pela Caixa e aperfeiçoar os procedimentos com vistas a alcançar um desempenho desejável, ou seja, existe uma estimativa de prazo desejável das análises que é comparado com o prazo médio real registrado.

267. Apesar dos avanços verificados, também foram identificadas oportunidades de aprimoramento e lacunas de informação que merecem ser supridas. Por exemplo, uma informação relevante que caberia ser registrada no sistema, conforme mencionado anteriormente no capítulo referente ao diagnóstico das paralisações, é exatamente sobre a eventual paralisação e a respectiva causa. Contudo, apesar de o sistema ser voltado para a gestão da execução das transferências, que considera as seguintes situações para os instrumentos: finalizado, em execução, em prestação de contas, aguardando prestação de contas e inadimplente; há a necessidade de se gerir também as informações do contrato administrativo da execução do empreendimento, para fins de gestão de riscos e para subsidiar tomadas de decisão.

268. Uma ressalva importante sobre o registro das causas de paralisação e que deve ser tratado no âmbito do sistema é o eventual conflito de interesse quando da inclusão de informações. Há uma tendência de que o gestor municipal não registre que sua ineficiência foi a causa da paralisação da obra, ou de que o Governo Federal não registre que a causa foi o atraso no repasse dos recursos da União, tendo em conta as consequências negativas que essa informação pode trazer para a gestão. Ocorre que esse é um dos aspectos mais importantes para que se possa garantir a confiabilidade das informações e o efetivo controle social.

269. É recomendável, portanto, que se busquem mecanismos para mitigar o risco de manipulação de informação, permitindo que as informações sejam acompanhadas de evidências e que haja algum tipo de controle e de validação por múltiplos atores, ou seja, informações dessa natureza poderiam estar registradas sob a perspectiva de mais de um ator específico. Vale lembrar que geralmente as causas de paralisação são múltiplas e que tanto a gestão de risco para se evitar a paralisação quanto as providências para a retomada de obras envolvem ações também de caráter múltiplo.

270. Outro aspecto importante que mereceria um tratamento mais adequado é a questão dos cronogramas de execução dos instrumentos. Esse aspecto é fundamental para o gerenciamento de riscos de paralisação ou de comprometimento da entrega prevista. Conforme relatado nos capítulos anteriores, os atrasos no cumprimento das etapas previstas, além de constituírem um indicador importante para avaliar, por exemplo, a capacidade institucional do órgão executor, ou mesmo a qualidade dos projetos, representam um elemento que eleva o risco de problemas por desatualização do projeto ou dos valores previstos para a execução. É um indicador, portanto, que impacta as três principais causas de paralisação relatadas anteriormente.

271. O cumprimento do cronograma originalmente previsto ou a ocorrência de pequeno desvio em relação a ele é também um indicador importante para fins de identificação de casos de sucesso e potenciais boas práticas. O adequado monitoramento dos prazos previstos e realizados para cada etapa permitiria o controle estatístico e a criação de metas, visando o aperfeiçoamento da gestão, bem como forneceria parâmetros para a retroalimentação do sistema e a concepção de novos projetos, permitindo estimativas mais precisas ou mais realistas.

272. Vale destacar, em relação à gestão do cronograma, a necessidade de se prever mecanismos para reduzir algumas distorções verificadas em outros sistemas de registros de informações sobre obras. Um aspecto importante, que foi objeto de análise na auditoria que tratou dos controles internos do Ministério das Cidades, é que a forma de gestão mais comumente adotada considera apenas o cronograma vigente/aprovado. Dessa forma, com as recorrentes repactuações, perde-se o parâmetro inicial de avaliação que deveria ser o cronograma originalmente pactuado. Nesse caso, diversos empreendimentos que estão atrasados em relação ao cronograma original, aparecem com o status de “andamento normal” ou até mesmo “adiantado” pois consideram apenas a repactuação mais recente.

273. Em face do exposto, sugere-se recomendar ao ME que promova ajustes no sistema com vistas ao registro sistemático de informações úteis ao processo de gestão de riscos e tomada de decisões, em especial no que tange a eventuais paralisações, às causas respectivas bem como à gestão dos cronogramas, englobando todas as etapas do processo de trabalho, inclusive a execução da obra.

274. Outra consideração relevante acerca do sistema diz respeito à sua abrangência. Ele foi concebido inicialmente para abarcar as chamadas transferências voluntárias, que representam uma parcela limitada das obras financiadas com recursos da União. Isso significa que ele não atenderia à finalidade de se constituir um cadastro unificado de obras públicas da União. Se fosse mantida a atual conjuntura, os prejuízos à transparência e à gestão causados pela dispersão das informações em inúmeros bancos de dados, em diversos órgãos e instituições, permaneceriam sendo um problema a ser enfrentado.

275. Ocorre que, nas entrevistas realizadas com os gestores da plataforma, não foram identificados obstáculos de ordem técnica que impeçam que outras modalidades de transferência ou de obras públicas passem a ser gerenciadas na mesma plataforma. Evidentemente, as peculiaridades de cada processo de trabalho deverão demandar ajustes ou personalizações no sistema, no entanto, as potencialidades da ferramenta que está em desenvolvimento podem e devem ser expandidas para contemplar um universo maior de iniciativas.

276. Um problema recorrente verificado nos órgãos que atuam com a execução de obras públicas, seja de forma direta ou indireta, é a escassez de recursos humanos e tecnológicos para gerenciar adequadamente a carteira de projetos. No entanto, há uma grande pulverização de iniciativas que consomem recursos de forma pontual e ineficiente.

277. Diversos órgãos vêm implantando, paralelamente, sistemas para gestão de obras, a exemplo do Ministério da Educação (Simec), Ministério da Saúde (Sismob), Exército Brasileiro (Opus), ou adotando metodologias simplificadas de acompanhamento por meio de planilhas e ferramentas mais rudimentares. Essa prática gera redundância de esforços em alguns casos, tanto na concepção dos sistemas quanto na manutenção, agravando a escassez de recursos.

278. Diante dessa limitação verificada, mostra-se pertinente recomendar que se promova uma maior interação entre esses diversos atores de modo a compartilhar os benefícios de cada iniciativa e buscar uma convergência metodológica e operacional que permita a otimização do uso dos recursos e a integração futura das bases de informação que favoreça a constituição do Cadastro Geral de Obras Públicas.

279. Além disso, em face das vantagens apresentadas pela nova plataforma de transferências voluntárias no que tange à confiabilidade das informações, pela integração com os processos de trabalho, bem como à transparência e à facilidade de uso promovida pelos aplicativos móveis, vale recomendar ao ME que adote medidas no sentido de fortalecer a iniciativa e incentivar a integração

das demais modalidades de aplicação de recursos federais em obras públicas à plataforma atualmente em desenvolvimento, de modo a ampliar o universo de obras ali acompanhadas.

## 5.2 Não há registro sistemático de boas práticas e casos de sucesso

280. Apesar da iniciativa acima destacada, foram observadas dificuldades e limitações na identificação de boas práticas na execução e gestão de obras públicas e constatado que o Governo Federal não faz um registro sistemático de boas práticas e de casos de sucesso que possam servir como referência para o aprimoramento da gestão de obras públicas.

281. Um dos princípios da Administração Pública contido no art. 37, caput, da Constituição Federal é o princípio da eficiência, que, fundamentalmente, dispõe sobre o dever da administração pública de gerir os recursos públicos com efetividade e economicidade. Uma das formas de melhorar a gestão dos recursos públicos é pela indução da boa governança e da disseminação de boas práticas. A falta de um registro sistemático dificulta a melhoria na gestão, restringe o aprendizado institucional e limita a replicação de experiências bem-sucedidas.

282. Tendo em conta a percepção de que a paralisação de obras públicas é um problema crônico, com causas recorrentes. Assim, um dos objetivos do presente trabalho foi identificar boas práticas e casos de sucesso que pudessem servir como referenciais e induzir o aprimoramento da gestão.

283. Sob essa perspectiva, foram realizadas entrevistas com gestores visando identificar iniciativas que pudessem servir de referência para análise. Além da inclusão de perguntas nas entrevistas e nos questionários aplicados aos gestores locais, também foi realizado um procedimento específico durante a oficina com especialistas.

284. O primeiro ponto que chamou atenção no decorrer dos trabalhos foi a dificuldade em se identificar boas práticas e casos de sucesso. Nas entrevistas, em geral, os gestores não conseguiam identificar, de forma mais imediata, experiências positivas que pudessem ser replicadas ou servir como referencial, o que indica a ausência de um registro sistemático dos casos de sucesso e das boas práticas.

285. Nos roteiros de entrevistas aplicadas aos gestores locais, foi considerado o seguinte questionamento:

Existe alguma obra pública na sua gestão que tenha sido bem-sucedida do ponto de vista da evolução da execução (entregue no prazo ou com pouco desvio em relação ao previsto, com qualidade e que atendeu bem à finalidade a que se destinava)? Se sim, qual é a obra e quais são os fatores que você destacaria como decisivos para que essa obra tivesse o bom desempenho que teve?

286. Das 24 secretarias de controle externo do TCU nos estados participantes dessa fiscalização, houve resposta para a pergunta acerca das boas práticas em apenas dez. Associadas às respostas sobre empreendimentos bem-sucedidos, foram indicados os seguintes fatores decisivos:

- a) **proatividade do órgão para resolução de problemas**, melhoria de gestão dos contratos, e melhoria **na sinergia entre os órgãos responsáveis pelo andamento da obra**;
- b) **recursos assegurados para a realização de pagamentos**;
- c) **fortalecimento do setor de projetos e fiscalização**, com profissionais de diversas áreas compondo a equipe, atendendo não só a necessidade técnica, mas também com as expectativas da população;
- d) **controle social** (“pressão da população”) — o **engajamento da comunidade** foi capaz de impulsionar a execução do empreendimento até a sua conclusão.

287. Na oficina com especialistas, foi montado um painel e incentivado que os participantes indicassem, de um lado, “obras entregues em prazo adequado, com qualidade e atendendo bem a sua finalidade” e, relacionados a essa indicação, os “fatores de destaque para o sucesso da iniciativa”. Também nesse caso, foi verificado um baixo número de indicações bem como uma dificuldade de se obter informações mais estruturadas a respeito.

288. Algumas indicações não foram acompanhadas dos respectivos fatores decisivos, como, por exemplo, a indicação de concessões de aeroportos, a indicação do Programa Crema do DNIT, a indicação do Metrô de Salvador – Linha 2 e a indicação de Unidade Básica de Saúde Fluvial em Tefé-AM. Apenas as duas obras abaixo foram indicadas com os respectivos fatores:

Tabela 13 - Obras com boas práticas relacionadas durante a oficina de obras paralisadas

OBRA	FATORES DECISIVOS
Viaduto Marechal Floriano em Curitiba/PR	1. Comprometimento de todos atores envolvidos – executores, projetistas, fiscalização etc; 2. Recursos suficientes; 3. Qualidade do projeto.
Sede do Instituto Serzedello Corrêa – Escola Superior do Tribunal de Contas da União	1. Qualidade do projeto desenvolvido por servidores do próprio TCU.

289. Destaca-se que os fatores de sucesso indicados guardam, direta ou indiretamente, relação com as causas principais de paralisação tratadas nos capítulos anteriores, que são falhas de projeto/planejamento, falta de recursos/contrapartida e falta de capacidade institucional, o que reforça a necessidade de que haja um melhor gerenciamento de riscos para tratamento desses aspectos específicos.

290. Quando a Administração consegue ponderar adequadamente esses fatores – fiscalização alinhada com boa gestão; capacitação e aperfeiçoamento do quadro técnico; precaução em se fazer projetos mais precisos, coerentes com as expectativas da comunidade e sem grande lapso temporal entre projeto e obra; recursos assegurados em tempo regular –, o risco de se ter uma obra paralisada é mitigado.

291. A despeito de terem sido identificadas algumas iniciativas bem-sucedidas, de acordo com os relatos, não foi possível obter evidências mais concretas sobre as especificidades de cada caso, bem como sobre a possibilidade de replicação dessas experiências. O registro mais sistemático de informações relativas a obras públicas bem-sucedidas e boas práticas que possam ser replicadas é uma medida essencial para que a Administração possa gerar informações mais consistentes e úteis para subsidiar o processo decisório e a gestão.

292. Mais do que a possibilidade desse registro sistemático, é importante que esse olhar voltado para as boas práticas e essa busca pelo bom desempenho sejam incentivados entre os gestores públicos. Uma das formas de se promover esse tipo de iniciativa é a criação de premiações para as obras que se destacarem em relação ao cumprimento ou à superação dos parâmetros estabelecidos.

293. Em função dessa constatação, propõe-se recomendar ao ME que passe a registrar, de forma sistemática na gestão das transferências de recursos federais, os casos de sucesso e boas práticas verificadas, adotando as medidas para:

a) definir parâmetros de avaliação como, por exemplo, o grau de aderência ao cronograma original; a qualidade final do produto entregue; o desempenho final em termos de atendimento à finalidade (análise pós-ocupação), a fim de gerar estatísticas de desempenho;

b) incentivar a busca pelo melhor desempenho bem como o registro das boas práticas e casos de sucesso, promovendo campanhas de conscientização e premiações.

## **6 Cumprimento do item 9.2 do Acórdão 2.451/2017-TCU-Plenário**

294. A presente auditoria foi realizada em cumprimento ao Acórdão 2.451/2017-Plenário. Todavia, alguns condicionantes do trabalho, em especial relacionados à qualidade e disponibilidade dos dados, limitaram o alcance dos objetivos originalmente previstos.

295. No tocante ao cumprimento dos itens 9.2.2.1, 9.2.2.3 e 9.2.2.4, constam do presente processo peças incluídas como itens não digitalizáveis (Bancos de dados consolidados.xls e – planilha em excel), as quais registram os bancos de dados consolidados com as obras custeadas com recursos federais, data em que o empreendimento recebeu recurso da última vez e percentual

de execução física e financeira dos contratos. A tabela abaixo indica em quais colunas do banco de dados consta a informação determinada no Acórdão.

Tabela 14 - Colunas que correspondem às determinações contidas no Acórdão 2.451/2017-TCU-Plenário

<b>Informação</b> <b>Banco de dados</b>	<b>Data da última liberação de recursos/última vistoria</b>	<b>Percentual de execução física</b>	<b>Percentual de execução Financeira</b>
Caixa	AV	AC	AW
Simec 2.0	Y	Z	-
Simec Sesu	AS	-	-
Simec Setec	-	I	Y (valor liquidado)
PAC	-	T	V
DNIT	W	-	AG (valor creditado)
Funasa	Y	W	T

296. No entanto, os bancos de dados apresentaram algumas limitações para o cumprimento da demanda:

296.1. As datas de últimos desbloqueios e última medição/vistoria foram consideradas para delimitar as obras paralisadas há mais de um ano, pois nenhum dos bancos apresenta qual foi a data de paralisação do contrato;

296.2. Os bancos de dados das obras do PAC e do Simec Setec não possuem coluna que representa data do último desbloqueio/última vistoria. Assim, não foi possível extrair desses bancos a relação de obras paralisadas há mais de um ano nem a data em que o empreendimento recebeu recursos pela última vez;

296.3. Os bancos de Dados do SIMEC Sesu e DNIT não possuem o percentual de execução física das obras neles relacionadas. O DNIT e o Simec Sesu não apresentam a correspondência exata do percentual de execução financeira, sendo representados por valor liquidado e valor creditado, respectivamente.

296.4. Não constam dos bancos de dados o percentual de execução financeira das obras do SIMEC 2.0, Simec Sesu e Funasa.

297. Além disso, encontra-se no arquivo não digitalizável (Obras paralisadas há mais de um ano.xls - planilha em Excel) a lista de obras paralisadas, juntamente com o seu respectivo motivo, para aqueles que possuem. Abaixo segue um resumo consolidado da quantidade de obras paralisadas com último debloqueio ou vistoria realizados há mais de um ano:

Tabela 15 - Quantidade de obras paralisadas há mais de um ano por banco de dados

<b>Banco de dados</b>	<b>Quantidade de obras paralisadas há mais de um ano</b>
Caixa	2875
Simec 2.0	1234
DNIT	235
Funasa	232
Simec Sesu	37
PAC	Não possui data de desbloqueio/vistoria
Simec setec	Não possui data de desbloqueio/vistoria

298. Por fim, destaca-se que os itens 9.2.2.2 e 9.3 do Acórdão foram apresentados e analisados nos capítulos anteriores, referentes às principais causas de paralisação de obras públicas.

## 7 Conclusão

299. A presente auditoria teve por objetivo realizar um amplo diagnóstico sobre as obras paralisadas no país financiadas com recursos da União, em cumprimento ao item 9.2.2 do Acórdão 2.451/2017-TCU-Plenário. Além disso, buscou-se identificar as causas de paralisação mais impactantes e estudá-las com a finalidade de propor medidas para reduzir o desperdício de recursos públicos.

300. Para alcançar o objetivo foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1 – As informações disponíveis nos bancos de dados dos órgãos federais permitem uma visão confiável sobre a dimensão do problema da paralisação de obras em termos quantitativos (n. de obras existentes, n. de obras paralisadas, valores totais das obras, valores já executados, valores pendentes de execução) e qualitativos (tempo de paralisação, distribuição geográfica, distribuição por programa temático, distribuição por tipo de execução orçamentária)?

Questão 2 – Quais são as principais causas de paralisação de obras públicas financiadas com recursos federais e como os agentes públicos têm tratado essas causas do ponto de vista preventivo e corretivo?

Questão 3 – Quais experiências bem-sucedidas na Administração Pública podem servir como referência para o enfrentamento dos problemas que geram paralisações de obras?

301. O diagnóstico (detalhado no capítulo 3) foi realizado com base nos bancos de dados de diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, englobando mais de 40 mil empreendimentos de diversas tipologias como escolas, creches, postos de saúde, edifícios administrativos, estradas, instalações esportivas.

302. Após consolidação e análise dos dados, observa-se que, dos 38.412 contratos de obras consolidados, mais de 14 mil encontram-se paralisados, representando aproximadamente 37 % das obras que deveriam estar em andamento. O valor total desses contratos paralisados soma a monta de R\$ 144 bilhões.

303. Os dados do diagnóstico confirmam que o problema da paralisação de obras públicas continua sendo um tema de grande relevância para a busca de aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. A alta incidência de paralisações e o elevado montante de recursos envolvidos ressaltam um importante foco de atuação para redução dos desperdícios de recursos públicos, e a dificuldade crônica da Administração em realizar entregas, concluir projetos e converter os investimentos em benefícios efetivos.

304. Outra conclusão importante, decorrente da dificuldade de consolidação das informações e da expressividade dos números obtidos, é a pertinência de se manterem os esforços para a constituição de um Cadastro Geral de Obras do Governo Federal, tendo em conta os inúmeros prejuízos que se verificam, no atual cenário, para a transparência, para o controle (primário, externo, social etc), e para a gestão.

305. A pulverização de informações em diversos sistemas, falta de uniformização de conceitos, limitada integração das bases, inconsistências de informações decorrentes da falta de adesão aos processos de trabalho e do lançamento de informações com excesso de subjetividade por parte dos atores, representam barreiras graves à superação dos problemas crônicos verificados.

306. A resposta, portanto, à questão de auditoria 1 é que, embora as informações disponíveis nos sistemas permitam a construção de uma visão aproximada do cenário atual de paralisações de obras públicas executadas com recursos federais, há diversas limitações em relação à disponibilidade, confiabilidade, completude, tempestividade e utilidade das informações.

307. No que tange às oportunidades de melhoria referentes ao registro de informações e à gestão de riscos relacionados à paralisação das obras, propõe-se recomendar ao Ministério da Economia (ME), em conjunto com os demais ministérios, que promova a uniformização do

conceito de obra paralisada, bem como dos procedimentos de registro de informação com vistas a conferir maior transparência, com foco no cidadão, bem como gerar informações mais úteis e tempestivas para balizar a gestão, tanto na prevenção quanto na resposta a eventuais paralisações, permitindo além disso, a comparação dos desempenhos de diversos setores de atuação (tópico 2.1 deste relatório, parágrafos 19 a 31).

308. Além da realização do diagnóstico, foram realizadas vistorias *in loco*, com auxílio de 24 unidades regionais do TCU, a fim de averiguar quais seriam as causas das paralisações. Destaca-se que, para analisar essas causas, o escopo foi concentrado nas obras do Programa de Aceleração do Crescimento, tendo em conta a disponibilidade de informações específicas nesse banco de dados.

309. Após a realização de vistorias e de oficina com a participação de especialistas de diversos setores (representantes de entidades municipalistas, da Caixa, do mercado da Construção Civil, dos Ministérios e de Órgãos de Controle); seguidas pelo tratamento e análise das informações, concluiu-se, respondendo à questão de auditoria 2, que as principais causas de paralisação são: a) falhas de projeto; b) indisponibilidade de recursos financeiros; e c) disparidade entre os requisitos e procedimentos exigidos pela União e a capacidade institucional dos entes subnacionais.

310. Foi observado, também, que o número de paralisações associadas diretamente a indicações de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) por parte do TCU é irrisório em relação ao universo de obras paralisadas atualmente.

311. Quanto à resposta em relação à segunda parte da questão 2, que diz respeito às medidas que estão sendo adotadas para tratar essas causas, do ponto de vista preventivo e corretivo, não foi possível aprofundar suficientemente as análises, especialmente para as causas indicadas nos itens “b” e “c” acima, tendo em conta a grande abrangência e complexidade dos fatores apontados, que perpassam questões relacionadas à estrutura federativa brasileira, aos instrumentos de orçamentação pública e às estratégias de desenvolvimento nacional.

312. Foram mencionadas algumas iniciativas relevantes no sentido de aprimorar a comunicação entre Executivo e Legislativo no processo de alocação orçamentária, com a disponibilidade de informações tempestivas e qualificadas para subsidiar as decisões alocativas; inovação normativa que permitiu aos entes subnacionais financiar, com recursos do FGTS, as contrapartidas previstas para empreendimentos iniciados pertencentes ao PAC; e a nova Plataforma de Transferências Voluntárias da União.

313. Em face da criticidade do problema das paralisações de obras públicas e de sua permanência ao longo do tempo, bem como da complexidade e transversalidade das causas envolvidas, entende-se que deve ser objeto de um esforço de caráter mais permanente por parte dos diversos atores envolvidos, entre os quais o Poder Executivo, Poder Legislativo, Órgãos de Controle etc.

314. Nesse sentido, propõe-se expedir recomendação ao ME para que adote providências para constituir fórum permanente, envolvendo múltiplos atores, para avaliar as principais causas de paralisações de obras públicas, identificar e implementar medidas tendentes a mitigar os riscos associados a essas causas, bem como monitorar o desempenho geral da execução de obras com recursos federais. Destaca-se que a presente recomendação não necessariamente envolve a criação de um grupo de trabalho específico, podendo ser suprida, inclusive, com a atuação direta de instâncias já formalmente constituídas, a exemplo da Rede Siconv.

315. Em complemento propõe-se recomendar a instituição de uma semana nacional de fiscalização de obras públicas, a ser realizada anualmente, na qual seriam promovidos eventos com vistas a: i) envolver a sociedade e os diversos atores comprometidos com a solução dos problemas afetos ao desempenho das obras públicas; ii) apresentar dados referentes à evolução histórica do índice de paralisação de obras públicas e outros dados relevantes de desempenho; iii) apresentar e premiar iniciativas de sucesso; iv) debater caminhos possíveis para o enfrentamento dos problemas crônicos.

316. No que tange à atuação do controle externo, propõe-se recomendar à Seinfraurbana que promova o acompanhamento da iniciativa a ser instituída em atenção à recomendação acima e que realize, com periodicidade mínima anual, levantamento das informações existentes nos bancos de dados, nos mesmos moldes do procedimento que subsidiou o presente diagnóstico, com vistas a avaliar a evolução do atual cenário de paralisação de obras públicas.

317. Em relação a cada uma das causas identificadas, serão propostas recomendações específicas, algumas delas de caráter mais transversal e que incidem sobre mais de uma causa simultaneamente. Com relação à baixa qualidade dos projetos e aos fatores identificados que condicionam essa falha, propõe-se recomendar ao ME que desenvolva estudos com vistas a aperfeiçoar os parâmetros de seleção de projetos; passe a registrar, nos sistemas de informação, dados específicos em relação aos parâmetros de projeto que possam ser utilizados para fins de classificação de risco e aferição da relação entre tais parâmetros e o desempenho do empreendimento; fomente a realização de concursos de projetos e procedimentos de contratação em que a qualificação técnica do projeto seja melhor ponderada como critério de escolha, aferindo a qualidade dos produtos entregues posteriormente; promova iniciativas piloto que sirvam como referência para superação do clima de insegurança normativa entre os gestores (tópico 4.2 deste relatório, itens 145 a 180).

318. Quanto à segunda das causas principais identificadas, a indisponibilidade de recursos financeiros, cabe recomendar ao ME que promova estudo com vistas a avaliar e aperfeiçoar os atuais mecanismos de aferição da capacidade financeira do ente tomador, no momento da assinatura dos instrumentos de repasse, bem como para adequada mitigação dos riscos associados ao não cumprimento dos compromissos financeiros assumidos pela contraparte. Em complemento, fortaleça as iniciativas em curso para aperfeiçoar o processo orçamentário com vistas a garantir uma melhor interlocução entre Legislativo e Executivo, sobretudo por meio do compartilhamento de informações de forma tempestiva e qualificada, aprimorando os mecanismos de avaliação dos compromissos já assumidos e os instrumentos operacionais para observância dos parâmetros indicados na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial os arts. 16 e 45 (tópico 4.3 deste relatório, itens 181 a 220).

319. A esse respeito, vale reiterar a importância de um instrumento como o Cadastro Geral de Obras para maior transparência e controle, inclusive no âmbito dos entes subnacionais, que, em geral possuem estruturas menos maduras do que a União no que tange aos registros dos compromissos financeiros assumidos.

320. No que tange à terceira causa principal identificada, relativa à disparidade entre as exigências procedimentais e a capacidade institucional dos entes subnacionais, propõe-se recomendar ao ME que aprimore os critérios de avaliação da capacidade técnica dos tomadores de recursos, por meio do estabelecimento de critérios mais objetivos e compatíveis com a complexidade do empreendimento a ser realizado; e promova iniciativas de incentivo à constituição de consórcios intermunicipais, bem como de fortalecimento de entidades associativas desses entes, a exemplo da Confederação Nacional dos Municípios (tópico 4.4 deste relatório, itens 221 a 248).

321. No que tange à questão de auditoria 3, foi identificada uma relevante iniciativa em curso no Governo Federal, com grande potencial de conferir tratamento mais adequado a diversos riscos mencionados no presente trabalho e em trabalhos anteriores que trataram do tema obras paralisadas. O Novo Portal de Transferências Voluntárias e os aplicativos móveis a ele associados representam um avanço significativo em relação à integração entre processo de trabalho e sistema de informação, o que garante maior confiabilidade e completude de informações. Além disso, a promoção da transparência e do controle social é outro fator de destaque.

322. Em contraponto, a plataforma alcança ainda um número restrito de transferências e carece de aprimoramentos no sentido de permitir o registro e acompanhamento de algumas informações chave para a gestão dos riscos associados à paralisação das obras. Em face dessas constatações, propõe-se recomendar ao Ministério da Economia que adote medidas no sentido de fortalecer essa iniciativa e incentivar que a ela sejam integradas as demais modalidades de aplicação de recursos federais em obras públicas. Além disso, promova melhorias no sistema com

vistas a que algumas informações críticas passem a ser registradas e monitoradas, servindo como referencial para gestão de risco (tópicos 4 e 5.1 deste relatório, itens 119 a 129 e 250 a 279).

323. Ainda como constatação decorrente da questão de auditoria 3, verificou-se que, a despeito da iniciativa positiva do Portal, foi observada ausência de um registro sistemático de boas práticas e casos de sucesso que possam servir como referência para o aprimoramento da gestão de obras públicas. Em relação a essa oportunidade de melhoria, propõe-se recomendar que o Governo Federal passe a fazer o registro sistemático de informações para identificar boas práticas e casos de sucesso, preferencialmente por meio de sistema informatizado integrado aos processos de trabalho, bem como promova ações de incentivo como, por exemplo, a criação de premiações para as obras que se destacarem em relação ao cumprimento ou à superação dos parâmetros estabelecidos (tópico 5.22 deste relatório, itens 277 a 290).

## 8 Proposta de Encaminhamento

324. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

324.1. Recomendar, ao **Ministério da Economia**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que, em conjunto com os demais ministérios que gerenciam recursos destinados a obras públicas, adote providências com vistas a:

324.1.1. constituir fórum permanente, envolvendo múltiplos atores relacionados a obras públicas, para avaliar as principais causas de paralisações, identificar e implementar medidas tendentes a mitigar os riscos associados a essas causas, bem como monitorar o desempenho geral da execução de obras com recursos federais, tendo em conta as causas apontadas na presente auditoria e as demais informações produzidas, em especial as registradas no Apêndice E – Oficina de obras paralisadas.

324.1.2. promover maior interação entre os diversos ministérios com vistas a compartilhar os aspectos positivos de cada um dos respectivos sistemas de informação de obras e buscar uma convergência metodológica e operacional, considerando os seguintes aspectos principais:

324.1.2.1. otimização do uso de recursos;

324.1.2.2. integração com os respectivos processos de trabalho, de modo a garantir maior tempestividade, confiabilidade e qualidade das informações;

324.1.2.3. integração futura das bases de informação, favorecendo a constituição do Cadastro Geral de Obras Públicas;

324.1.2.4. ampliação da transparência com a possibilidade de comparação entre diversos setores;

324.1.3. fortalecer a iniciativa do novo sistema de transferências do Governo Federal e incentivar a integração das demais modalidades de aplicação de recursos federais em obras públicas à plataforma atualmente em desenvolvimento, de modo a ampliar o universo de obras acompanhadas nessa ferramenta e os benefícios que ela proporciona;

324.1.4. uniformizar os critérios de classificação de obra paralisada com vistas a garantir maior transparência e confiabilidade das informações, bem como permitir acompanhamento estatístico e comparabilidade de desempenho entre setores distintos de atuação, levando em consideração, na definição do critério a ser utilizado, os seguintes parâmetros possíveis:

324.1.4.1. declaração pelo órgão como paralisada;

324.1.4.2. declaração da empresa executora de que não dará continuidade à obra;

324.1.4.3. ausência de apresentação de boletim de medição por período superior a 90 dias;

324.1.4.4. média de evolução física dos últimos 90 dias inferior a 10% do inicialmente previsto para o período.

- 324.1.5. registrar de forma sistemática, as causas das paralisações e outras informações úteis para classificação e gestão de risco dos empreendimentos, levando em consideração, os seguintes aspectos:
- 324.1.5.1. possibilidade de identificação da causa primária;
  - 324.1.5.2. escolha de categorias de causas que possam subsidiar a gestão de riscos e a adoção de procedimentos de controle preventivo e corretivo, bem como o controle estatístico das ocorrências;
  - 324.1.5.3. possibilidade de registro de mais de um fator causal associado à paralisação (causas secundárias);
  - 324.1.5.4. possibilidade de detalhamento, em sistema de árvore, das especificidades da causa registrada;
  - 324.1.5.5. ferramentas de evidenciação e validação da informação, como, por exemplo, o registro por mais de um ator interessado, com vistas a mitigar o risco de distorção das informações lançadas no sistema, em especial quando há possibilidade de conflito de interesse.
- 324.1.6. registrar e acompanhar, nos sistemas de informação, de forma detalhada, os cronogramas de execução dos empreendimentos de modo a melhor balizar a gestão de riscos e a tomada de decisões, levando em consideração os seguintes pontos:
- 324.1.6.1. possibilidade de registro de informações anteriores à execução da obra, como, por exemplo, o tempo de elaboração de projetos e o tempo de realização do processo licitatório;
  - 324.1.6.2. perenidade da informação referente à linha base do cronograma originalmente aprovado, de modo a minimizar o risco de distorções decorrentes de alterações posteriores de cronograma;
  - 324.1.6.3. possibilidade de emissão de alertas de risco associados a disparidades identificadas entre o cronograma previsto e o realizado;
  - 324.1.6.4. possibilidade de utilização dos parâmetros de registro de cumprimento do cronograma para fins de identificação de casos de sucesso e classificação de risco em relação, por exemplo, à capacidade de execução dos tomadores de recursos ou às diversas tipologias de obra;
- 324.1.7. registrar de forma sistemática e habitual, casos de sucesso e boas práticas que possam ser replicadas com vistas à superação das limitações crônicas e à melhoria do desempenho na concepção e entrega de obras públicas, tendo em conta os aspectos a seguir:
- 324.1.7.1. definição de parâmetros de avaliação como, por exemplo, o grau de aderência ao cronograma original, a qualidade final do produto entregue ou o desempenho final em termos de atendimento à finalidade (análise pós-ocupação);
  - 324.1.7.2. a divulgação das iniciativas específicas de sucesso e das estatísticas gerais de desempenho;
  - 324.1.7.3. o incentivo por meio, por exemplo, de campanhas de conscientização, de premiações e eventos de reconhecimento, a que os atores busquem alcançar melhores resultados, aproximando-se das iniciativas de sucesso;
- 324.1.8. realizar estudos, acerca de contratações de projetos, para avaliar casos concretos dos diversos tipos (melhor preço, técnica e preço, melhor técnica etc), inclusive concursos e contratações integradas, buscando evidenciar a relação entre o critério utilizado e a qualidade final do projeto entregue;
- 324.1.9. registrar, nos sistemas de informação, dados específicos sobre os parâmetros referidos no item anterior de modo que, futuramente, existam dados estatísticos concretos para avaliar, com mais segurança as eventuais vantagens comparativas de cada modelo;
- 324.1.10. fomentar a realização de concursos de projetos e procedimentos de contratação em que a qualificação técnica do projeto seja melhor ponderada como critério de escolha, aferindo a qualidade dos produtos entregues posteriormente;

- 324.1.11. promover iniciativas piloto que sirvam como referência para superação do clima de insegurança normativa entre os gestores;
- 324.1.12. promover estudos com vistas a aperfeiçoar a aferição da capacidade financeira do ente tomador de recursos, no momento de assinatura dos instrumentos de repasse de recursos federais, bem como para a mitigação dos riscos associados ao não cumprimento dos compromissos financeiros assumidos pela contraparte;
- 324.1.13. fortalecer iniciativas que aprimorem o processo orçamentário com vistas a garantir uma melhor interlocução entre legislativo e executivo, sobretudo por meio do compartilhamento de informações de forma tempestiva e qualificada, aprimorando os mecanismos de avaliação dos compromissos já assumidos e os instrumentos operacionais para observância dos parâmetros indicados na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial os arts. 16 e 45;
- 324.1.14. promover iniciativas de incentivo à constituição de consórcios intermunicipais, bem como de fortalecimento de entidades associativas dos entes subnacionais, de modo a aprimorar o elo entre a União e esses entes e criar alternativas para superar as barreiras relacionadas à capacidade institucional;
- 324.1.15. aprimorar os mecanismos de avaliação da capacidade técnica dos tomadores de recursos, por meio do estabelecimento de critérios mais objetivos e compatíveis com a complexidade do empreendimento a ser realizado;
- 324.1.16. instituir a semana nacional de fiscalização de obras públicas, a ser realizada anualmente, para que órgãos públicos e entidades da sociedade civil organizada possam desenvolver palestras, debates, seminários, entre outros eventos e atividades, a fim de debater e difundir os problemas de paralisação e boas práticas em obras públicas.
- 324.2. determinar à SeinfraUrbana, com fundamento no art. 8º, inciso II da Resolução TCU 265/2014, que monitore, no prazo de 180 dias, as providências adotadas para dar cumprimento às recomendações acima.
- 324.3. determinar à SeinfraUrbana, com fundamento nos arts 241 e 242 do Regimento Interno do TCU, que autue processo de acompanhamento com vistas a avaliar periodicamente, a evolução do atual cenário de paralisação de obras públicas, promovendo atualização dos dados, nos mesmos moldes do procedimento que subsidiou o presente diagnóstico.

É o relatório.

**VOTO**

Trago a este Colegiado auditoria operacional realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), com o auxílio de 24 unidades regionais deste Tribunal, para a elaboração de um amplo diagnóstico das obras paralisadas no país financiadas com recursos da União.

2. De plano, os números são assustadores. Das 38 mil obras levantadas, mais de 14 mil delas estão paralisadas. Ou seja, mais de um terço das obras que deveriam estar em andamento pelo país, não tiveram avanço ou apresentaram baixíssima execução nos últimos três meses analisados em cada caso. Em termos de recursos, são ao menos R\$ 10 bilhões já aplicados sem que tenha sido gerado benefício à população.
3. Para tais conclusões, a equipe de auditoria analisou as informações disponíveis nos bancos de dados da Caixa Econômica Federal (CEF), do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Ministério da Educação (MEC), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit) e da Fundação Nacional de Saúde (Funasa).
4. Nesses bancos de dados está concentrada a grande maioria das obras custeadas com recursos federais. Conforme detalhado na Tabela 1, quando do levantamento das informações, entre abril e maio de 2018, foram relacionadas 38.412 obras, para as quais havia sido previsto um investimento inicial de R\$ 725 bilhões.

Tabela 1 - Obras analisadas por banco de dados

Banco de dados	Obras Analisadas		Investimento inicialmente previstos	
	Qtde	% relativo	R\$	% relativo
CEF	14.224	37%	R\$ 15.087.800.486,65	2%
PAC	10.666	28%	R\$ 663.349.865.888,62	91%
MEC	10.067	26%	R\$ 16.295.721.073,95	2%
DNIT	1.168	3%	R\$ 28.512.435.425,57	4%
FUNASA	2.287	6%	R\$ 4.847.271.600,67	1%
<b>Total Geral</b>	<b>38.412</b>	<b>100,00%</b>	<b>R\$ 725.456.451.626,74</b>	<b>100,00%</b>

5. Na sequência, essas obras foram categorizadas pela equipe em seis possíveis “situações”, listadas na Tabela 2. Como se percebe, cerca de 37% foram enquadradas como obras paralisadas ou inacabadas. Juntas elas alcançam um investimento previsto de R\$ 144 bilhões.

Tabela 2 – Situação das obras analisadas

Situação	Obras analisadas		Investimento inicialmente previsto	
	Qtde	% relativo	R\$	% relativo
Em reformulação	590	1,54%	R\$204.988.942,85	0,03%
Adiantada	950	2,47%	R\$957.961.227,72	0,13%
Atrasada	2.700	7,03%	R\$4.105.680.314,13	0,57%
Normal/Em execução	19.728	51,36%	R\$575.829.146.944,31	79,37%
Obra iniciada s/ medição	41	0,11%	R\$44.541.721,12	0,01%
<b>Paralisada/Inacabada</b>	<b>14.403</b>	<b>37,50%</b>	<b>R\$144.314.132.476,62</b>	<b>19,89%</b>
Total Geral	38.412	100,00%	R\$725.456.451.626,74	100,00%

6. Nem mesmo as obras do PAC, consideradas mais relevantes para o crescimento do país e que deveriam, por esta razão, ser *aceleradas*, apresentam resultados diferentes. Cerca de 21% delas encontram-se paralisadas. Isso significa que, dos R\$ 663 bilhões inicialmente previstos para serem investidos no PAC, R\$ 127 bilhões estão atrelados a obras paralisadas.

7. Vale destacar a situação de seis obras de grande vulto que chamam a atenção pela importância socioeconômica de que se revestem. Na tabela a seguir são identificados os valores já investidos e as principais causas da paralisação:

Tabela 3 – Obras de grande vulto

<b>Obra</b>	<b>Valor já investido</b>	<b>Causas da paralisação</b>
Usina Termonuclear de Angra 3	R\$ 6,68 bilhões (conforme relatório de julho/2018 da Eletronuclear) <sup>1</sup>	Paralisada desde 2015, inicialmente, pela situação financeira deficitária da Eletronuclear e a dificuldade de se conseguir aumento da margem de financiamento junto ao BNDES. <sup>1</sup>
Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (Comperj)	R\$ 12,5 bilhões (até fev/2015) <sup>1</sup>	Paralisado desde 2015, em razão de falhas de projeto e de planejamento do negócio. <sup>1</sup>
Porto de Salvador (ampliação do quebra-mar)	R\$ 3,2 milhões <sup>1</sup> (até dez/2016)	Paralisado desde 2017, em razão do abandono da empresa, após a expedição de medida cautelar por este Tribunal. <sup>1</sup>
Ferrovias Norte-Sul (FNS)	R\$ 1,924 bilhão <sup>1</sup>	Trechos paralisados desde 2018, em razão da rescisão unilateral após a paralisação dos serviços pela contratada. <sup>1</sup>
Ferrovias de Integração Oeste-Leste (FIOL)	R\$ 1,564 bilhão <sup>1</sup>	Trechos paralisados desde 2017, em razão da suspensão dos contratos por restrições orçamentárias. <sup>1</sup>

1 - Dados levantados em outras fiscalizações e no banco de dados do PAC, em abril/2018.

8. Destaco ainda que, dentre as fontes consultadas, a Caixa Econômica Federal é a responsável pelo gerenciamento do maior número de obras. São 14.224 contratos, o que equivale a 37% do quantitativo total analisado. Contudo, quando somados, os contratos supervisionados pela Caixa alcançam a cifra de R\$ 15 bilhões, o que representa apenas 2% do total de investimentos (R\$ 725 bilhões).

9. Essa disparidade demonstra a pulverização dos recursos supervisionados pela CEF que, não sem motivo, apresenta percentualmente o maior número de obras paralisadas, qual seja, 62%, com base na amostra analisada neste trabalho. Também contribui para esse alto índice, dentre outras tantas causas, o fato de os contratos geridos pela entidade serem, em grande parte, executados por outros entes subnacionais, conforme detalharei adiante.

10. O resultado dos demais bancos pode ser verificado na tabela seguinte.

Tabela 4 - Obras paralisadas por banco de dados

<b>Banco de Dados</b>	<b>Total de Obras</b>	<b>Paralisadas</b>	<b>%</b>
CEF	14.224	8.771	62%
PAC	10.666	2.292	21%
MEC	10.067	2.628	26%
DNIT	1.168	294	25%
FUNASA	2.287	418	18%
<b>Total Geral</b>	<b>38.412</b>	<b>14.403</b>	<b>37%</b>

11. Em termos regionais, é possível comparar a situação de cada estado no mapa de calor seguinte. Estão preenchidos com as cores mais escuras os estados com maior percentual de obras paralisadas, ou seja, aqueles que possuem o maior número de obras paralisadas em relação ao total de obras no estado. Como se nota, no Amapá mais da metade dos empreendimentos estão paralisados, sendo esse o maior percentual encontrado (51%).

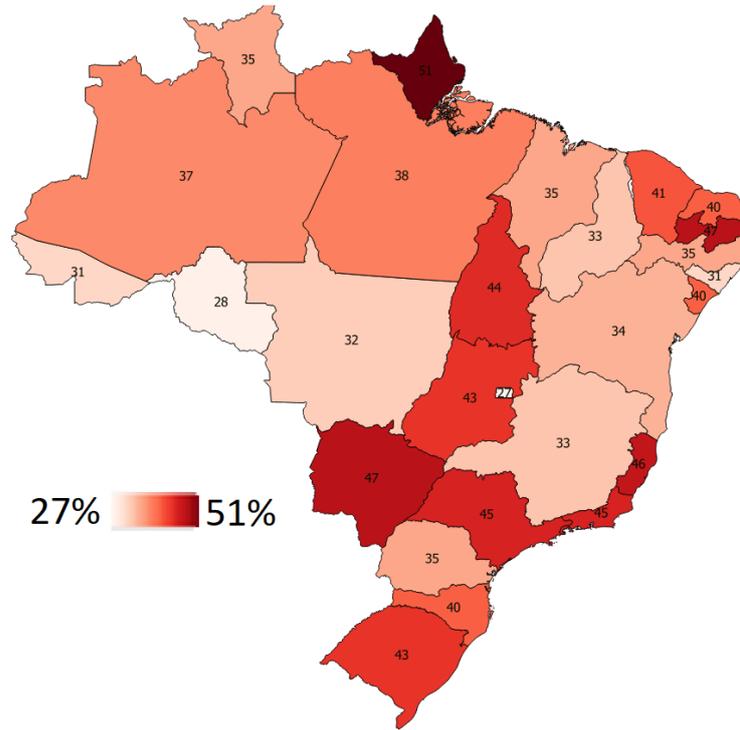


Figura 1 – Mapa de calor dos percentuais de obras paralisadas em cada ente federativo.

12. Por outro lado, quando considerado o investimento relacionado às obras que estão paralisadas, merecem destaque positivo os estados do Pará, Espírito Santo e Alagoas que apresentam menos de 10% dos investimentos previstos alocados em contratos cujas obras foram paralisadas, enquanto a média nacional é de 37%.

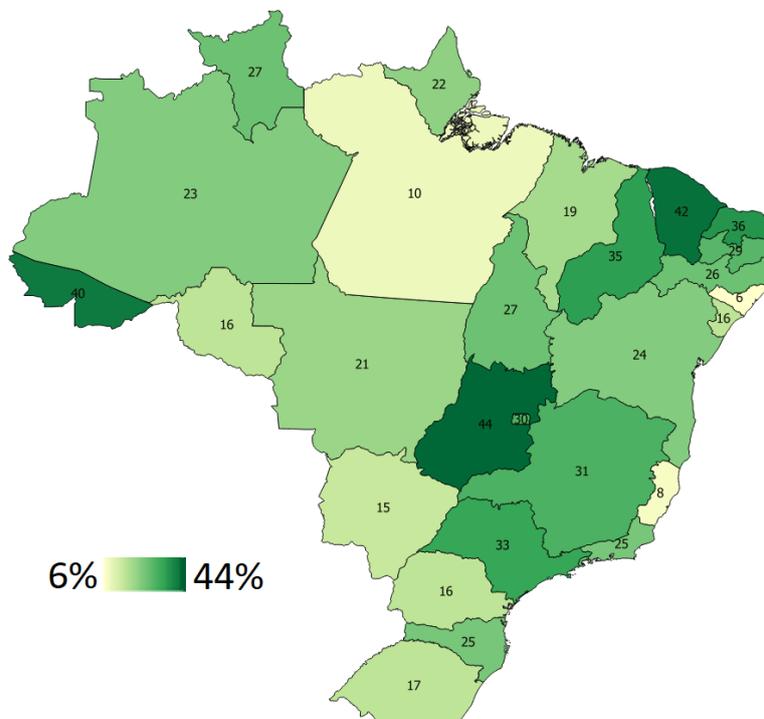


Figura 2 – Mapa de calor dos percentuais dos valores que agora estão atrelados a obras que foram paralisadas em cada ente federativo.

13. Nesse segundo mapa, o número dentro de cada estado representa, em percentual, a relação entre o valor total dos contratos das obras paralisadas naquele ente federativo e o valor total dos contratos de obras no estado custeadas com recursos federais.

## II - Efeitos

14. Como dito, são cerca de R\$ 10 bilhões já aplicados em obras paralisadas, sem que tenham sido gerados benefícios à sociedade. Todavia, as consequências desse problema vão muito além dos recursos desperdiçados e são devastadoras para o país.

15. Dentre outros efeitos negativos, podem ser citados os serviços que deixam de ser prestados à população, os prejuízos ao crescimento econômico do país e os empregos que não são gerados. São mais de 130 bilhões que não foram injetados na economia.

16. Em um levantamento expedido, a unidade técnica estimou que, apenas no tocante aos recursos destinados às creches do Programa Proinfância, 75 mil vagas deixaram de ser criadas e oferecidas à população.

17. Na saúde, são 192 obras de Unidade Básica de Saúde (UBS) paralisadas. São, ao menos, 250 equipes de saúde de família que deixam de realizar atendimento.

18. Embora já seja constrangedor o cenário encontrado, a situação pode ser ainda mais grave se consideradas as limitações impostas ao trabalho. Isto porque, diante da pulverização de recursos em uma infinidade de órgãos e da ausência de um cadastro geral, não foi possível à equipe de auditoria consolidar a totalidade de obras paralisadas existentes. Embora bastante representativo, tanto em termos de número de obras (38.412) quanto em materialidade (R\$ 725 bilhões), o trabalho ficou restrito aos bancos de dados citados na Tabela 1.

19. Desse modo, pela ausência de cadastro, a auditoria não abarcou, entre outras, as obras do poder judiciário e as obras executadas diretamente pelos órgãos executivos, a exemplo daquelas conduzidas pelo exército.

20. Além disso, não foram computadas as obras que nem mesmo tiveram início por problemas em processos licitatórios ou outros, a exemplo do licenciamento ambiental, e também não foram consideradas as reprogramações de cronograma. Por conseguinte, uma obra paralisada que acabou de ter seu cronograma revisado, mesmo que não tenha sido ainda reiniciada, é considerada “em andamento” nos sistemas consultados, fato que poderia piorar os dados já críticos.

## III – Causas

21. Com o intuito de apurar as principais causas da paralisação de obras, a SeinfraUrbana optou por analisar as informações contidas no banco de dados do PAC. Primeiro, pela materialidade dos recursos envolvidos. Segundo, pelo fato de o sistema disponibilizar essa informação, ao contrário dos outros bancos de dados. Ressalvo, portanto, que a metodologia utilizada pela unidade técnica não permitiu avaliar os motivos de paralisação das obras contidas nos demais bancos de dados.

22. Esse critério se mostra razoável quando se observa que do universo de 14 mil obras paralisadas identificadas na amostragem desse trabalho, 91% dos recursos estão concentrados no PAC. Todavia, os resultados podem apresentar-se distorcidos pelo fato de as obras do PAC apresentarem rito de execução diferenciado, menos propenso a retenção de recursos.

23. Para as próximas fiscalizações, incluindo o acompanhamento das determinações deste trabalho, proponho que a SeinfraUrbana busque utilizar técnicas de amostragem, cuja seleção deve ser representativa desses cinco maiores bancos de dados. O objetivo é ampliar o diagnóstico dos motivos de paralisação das obras não incluídas no PAC, ainda mais quando

muitas delas possuem uma alta taxa de retorno social, a exemplo das obras do MEC e da Funasa.

24. Feitas essas breves considerações, passo ao exame das causas de paralisação registradas no sistema do PAC.

25. De acordo com os dados disponibilizados, foram apontados os seguintes motivos para a paralisação de 2.914 obras do PAC:

Tabela 5 - Motivos das paralisações das obras constantes do banco de dados do PAC

Motivo da paralisação	Número de obras	
	Qtde	% relativo
Técnico	1.359	47%
Abandono pela empresa	674	23%
Outros	344	12%
Orçamentário/Financeiro	294	10%
Órgãos de Controle	93	3%
Judicial	83	3%
Titularidade/Desapropriação	35	1%
Ambiental	32	1%
<b>Total Geral</b>	<b>2.914</b>	<b>100%</b>

26. Observa-se que, em apenas 3% das obras do PAC paralisadas, a causa apontada foi relacionada aos órgãos de controle, o que inclui o TCU, os Tribunais de Contas dos Estados e o Ministério Público.

27. Especificamente com relação ao TCU, de acordo com o sistema interno denominado “Fiscobras Gerencial”, existem apenas 6 contratos de obras fiscalizados por esta Casa e que tiveram indicação de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP). Ou seja, dos 2.914 contratos de obras paralisados do PAC, apenas 6 deles tiveram indicação de paralisação pelo TCU.

28. De todo modo, seria importante que o sistema registrasse também a causa anterior que levou cada órgão de controle a adotar decisões relacionadas a paralisação de obras, a exemplo das constatações de orçamentos superfaturados.

29. Em complemento a análise do banco de dados do PAC, considerando que as categorias utilizadas no sistema são bastante genéricas, a equipe aplicou questionários aos gestores e vistoriou 84 obras no território nacional com o apoio das secretarias regionais. Ao fim, a SeinfraUrbana apontou três principais causas:

- i) contratação com base em projeto básico deficiente;
- ii) insuficiência de recursos financeiros de contrapartida; e
- iii) dificuldade dos entes subnacionais em gerir os recursos recebidos.

30. A primeira das causas é velha conhecida desta Corte Contas. De acordo com o processo consolidador do Fiscobras 2018, de relatoria do Exmo. **Ministro Bruno Dantas**, em um universo de 1.688 fiscalizações realizadas durante o período de dez anos, foram constatados 1.158 achados com o título de “Projeto básico deficiente, inexistente ou desatualizado”. Trata-se da segunda constatação mais frequente nas auditorias de obra do TCU.

31. Para mitigar o problema, a SeinfraUrbana propõe recomendar ao Ministério da Economia que:

a) registre, nos sistemas de informação, dados específicos sobre o tipo de contratação dos projetos (melhor preço, técnica e preço, melhor técnica, etc.), de modo que, futuramente, existam dados estatísticos para avaliar, com mais segurança, as eventuais vantagens comparativas de cada modelo;

b) realize estudos, com os dados já disponíveis, acerca das contratações de projetos, para avaliar, por meio de casos concretos, a relação entre o tipo de licitação realizada e a qualidade final do projeto entregue;

c) busque fomentar a realização de concursos de projetos e/ou outros procedimentos de contratação em que a qualificação técnica seja melhor ponderada como critério de escolha, uma vez que esse tipo de licitação tem se mostrado mais eficiente; e

d) promova iniciativas piloto que sirvam como referência para superação do clima de insegurança normativa entre os gestores, os quais informaram ter receio da utilização do tipo de licitação “técnica e preço” ou “melhor técnica”, em função da subjetividade dos critérios.

32. Acompanho integralmente as mencionadas propostas, com pequenos ajustes de redação. Entendo que, no cenário atual de escassez de recursos, em que se necessita fazer mais com menos, deve-se priorizar o planejamento dos empreendimentos, o que inclui a elaboração de projeto básico adequado, de modo a evitar prejuízos futuros.

33. A segunda causa apontada, “insuficiência de recursos financeiros de contrapartida”, também não é novidade nem para este Tribunal, nem para a própria administração pública. A União, inclusive, para contornar o problema, dentre outras iniciativas, lançou o Programa de Financiamento das Contrapartidas do PAC. O objetivo é financiar a contrapartida requerida dos tomadores para os projetos do PAC e do Programa Minha Casa Minha Vida com recursos do Fundo de Garantia e assim permitir a continuidade dos empreendimentos.

34. A unidade técnica expõe que por trás dessa causa estão outras três principais falhas: uma grande lacuna de tempo entre a assinatura do instrumento e o início da execução das obras, o que leva a preços desatualizados; a apresentação de números não realísticos quando da proposição de objetos pelos convenientes; e a realização de análises superficiais para aprovação dos projetos pelos órgãos concedentes. A comprovação da contrapartida oferecida pelo conveniente, por exemplo, é feita por uma simples declaração de previsão orçamentária efetuada pelo órgão tomador.

35. A terceira causa trata da “dificuldade dos entes subnacionais em gerir os recursos recebidos” e pode ser desmembrada em outras: carência de pessoal especializado para elaborar projetos e conduzir contratos; demora na resolução de pendências; e falhas na fiscalização do empreendimento. De modo semelhante à contrapartida, a comprovação da capacidade técnica e gerencial também é feita por mera declaração.

36. Essas duas últimas causas dizem respeito a limitações dos convenientes, em grande parte entes subnacionais, para gerir os recursos recebidos, aplicar as contrapartidas acordadas e concluir os objetos pactuados. Como bem delimitou a unidade técnica, são problemas que perpassam questões relacionadas à estrutura federativa brasileira, aos instrumentos de orçamentação pública e às estratégias de desenvolvimento nacional.

37. Nesses dois casos, a SeinfraUrbana propõe recomendar ao Ministério da Economia que:

i) promova estudos com vistas a aperfeiçoar a aferição da capacidade financeira do ente tomador de recursos, no momento de assinatura dos instrumentos de repasse de recursos federais;

ii) realize o aprimoramento dos mecanismos de avaliação da capacidade técnica dos tomadores de recursos, por meio do estabelecimento de critérios mais objetivos e compatíveis com a complexidade do empreendimento a ser realizado; e

iii) incentive a atuação de consórcios intermunicipais com a finalidade de diminuir a desigualdade técnica e profissional entre os municípios menos favorecidos.

38. Considero adequadas as propostas sugeridas. Por outro lado, entendo que a adoção de práticas mais restritivas quando da seleção de projetos, desacompanhadas de outras medidas, podem acabar por prejudicar ainda mais os municípios e estados menos providos, aumentando a desigualdade entre eles. Isto porque, esses entes já carentes deixariam de receber novos investimentos.

39. Constatação semelhante foi identificada no âmbito do TC 032.588/2017-8, que cuidou de levantamento realizado, no Ministério das Cidades, para conhecer o funcionamento das organizações, programas, projetos e atividades governamentais relacionados ao planejamento urbano e à integração das políticas voltadas para a cidade, em especial nos aspectos de mobilidade, saneamento e habitação.

40. Naquela oportunidade, este Tribunal verificou que a forma como a seleção de projetos é realizada no ministério tende a agravar as discrepâncias entre os municípios e estados brasileiros. Constatou-se que aqueles entes menores, geralmente com estruturas mais precárias, têm mais dificuldade de elaborar bons projetos, licitar e atender às demais exigências da pasta. Assim, acabam sendo preteridos na seleção e não agraciados com recursos. Os entes mais ricos, por sua vez, conseguem elaborar melhores projetos e atender com mais facilidade às exigências ministeriais, recebendo, por consequência, mais recursos. Isso sem mencionar a força política de cada estado ou município.

41. Embora aquele trabalho, também de minha relatoria, tenha se restringido ao Ministério das Cidades, a constatação é recorrente nos ministérios.

42. Por esta razão, além de acompanhar as propostas da unidade atinentes ao tema, propugno por recomendar ao Ministério da Economia que reforce as iniciativas de desenvolvimento da capacidade institucional dos entes tomadores de recursos, por meio das ferramentas que entender mais adequadas, em respeito à discricionariedade de suas ações. Cito, a título exemplificativo, a capacitação de gestores a distância, o desenvolvimento de manuais de licitação e contratação e o uso de projetos padrões.

#### **IV – Propostas de Encaminhamento**

43. Em razão de boa prática identificada, a SeinfraUrbana propõe recomendar ao Ministério da Economia que fortaleça a iniciativa do novo portal de transferências voluntárias (Painel de Transferências Abertas, + Brasil) e incentive a integração das demais modalidades de aplicação de recursos federais em obras públicas à essa ferramenta ainda em desenvolvimento.

44. O novo sistema de transferências do Governo Federal utiliza a plataforma web e permite aos órgãos concedentes e convenientes o gerenciamento on-line dos instrumentos cadastrados, possibilitando a operacionalização e o controle das transferências voluntárias realizadas por meio de convênios e contratos de repasse. São cadastradas informações em tempo real e os dados, por conseguinte, são mais confiáveis.

45. Há ainda três aplicativos para celular. Um voltado para a população, que busca incentivar a participação da sociedade na fiscalização dos recursos (Sinconv Cidadão). Um para

fiscalização, no qual é possível associar relatório fotográfico georreferenciado das obras (Sinconv Fiscalização). E um para o público captador de recursos (governadores, prefeitos e organizações sociais), para monitorar a execução de convênios (Sinconv Conveniente).

46. O objetivo da proposta da unidade técnica é aumentar o universo de obras acompanhadas nessa ferramenta que tem se mostrado adequada e ampliar os benefícios que ela proporciona na gestão dos acordos.

47. Também com a intenção de reduzir o número de obras paralisadas, a unidade técnica sugere as seguintes melhorias relativas aos sistemas de acompanhamento de obras agora em uso:

i) promover maior interação entre os diversos ministérios com vistas a compartilhar os aspectos positivos de cada um dos respectivos sistemas de informação de obras e buscar uma convergência metodológica e operacional;

ii) uniformizar os critérios de classificação de obra paralisada com vistas a garantir maior transparência e confiabilidade das informações, bem como permitir acompanhamento estatístico e comparabilidade de desempenho entre setores distintos de atuação;

iii) registrar de forma sistemática, nos sistemas de informações em uso e a serem desenvolvidos, as causas das paralisações e outras informações úteis para classificação e gestão de risco dos empreendimentos;

iv) registrar e acompanhar, de forma detalhada, os cronogramas de execução dos empreendimentos, de modo a aprimorar a gestão de riscos e a tomada de decisões;

v) registrar de forma sistemática e habitual, casos de sucesso e boas práticas que possam ser replicadas com vistas à superação das limitações crônicas e à melhoria do desempenho na concepção e entrega de obras públicas.

48. Por fim, a SeinfraUrbana propõe fortalecer iniciativas de compartilhamento de informações entre legislativo e executivo, de forma tempestiva e qualificada, de modo a aprimorar os mecanismos de avaliação quanto aos compromissos já assumidos pela União.

49. O objetivo último é conscientizar o governo dos recursos já comprometidos e evitar que o poder público continue iniciando novos empreendimentos, sem capacidade financeira para o avanço desses e conclusão daqueles já em andamento. Dessa forma, busca-se atender aos parâmetros indicados na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial nos arts. 16 e 45.

50. Posiciono-me de acordo com todos os encaminhamentos sugeridos, com singelas alterações de redação.

51. Por outro lado, deixo de acompanhar as propostas de instituir a semana nacional de fiscalização de obras públicas e constituir fórum permanente para avaliar as principais causas das paralisações, pois, embora sejam iniciativas desejáveis, entendo que as medidas invadem a discricionariedade dos gestores.

52. No âmbito desta Corte de Contas, propugno por determinar à SeinfraUrbana que monitore as providências adotadas para o cumprimento das recomendações anteriores e que atue no processo de acompanhamento para avaliar, periodicamente, a evolução do cenário das obras públicas paralisadas.

53. Por fim, acrescento proposta de dar ciência da presente deliberação à Frente Parlamentar de Obras Paralisadas e/ou Inacabadas da Câmara dos Deputados que está tratando do mesmo tema.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de maio de 2019.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1079/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.196/2018-1.
- 1.1. Apenso: 039.816/2018-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Órgão: Ministério da Economia.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia relatório de auditoria operacional realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), com o auxílio de 24 unidades regionais deste Tribunal, para a elaboração de um amplo diagnóstico das obras paralisadas no país financiadas com recursos da União;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que, em conjunto com os demais ministérios que gerenciam recursos destinados a obras públicas, adote providências com vistas a:

9.1.1. promover maior interação entre os diversos ministérios com vistas a compartilhar os aspectos positivos de cada um dos respectivos sistemas de informação de obras e buscar uma convergência metodológica e operacional, considerando os seguintes aspectos principais:

9.1.1.1. otimização do uso de recursos;

9.1.1.2. integração com os respectivos processos de trabalho, de modo a garantir maior tempestividade, confiabilidade e qualidade das informações;

9.1.1.3. integração futura das bases de informação, favorecendo a constituição do Cadastro Geral de Obras Públicas;

9.1.1.4. ampliação da transparência com a possibilidade de comparação entre diversos setores;

9.1.2. fortalecer a iniciativa do novo sistema de transferências do Governo Federal e incentivar a integração das demais modalidades de aplicação de recursos federais em obras públicas à plataforma atualmente em desenvolvimento, de modo a ampliar o universo de obras acompanhadas nessa ferramenta e os benefícios que ela proporciona;

9.1.3. uniformizar os critérios de classificação de obra paralisada com vistas a garantir maior transparência e confiabilidade das informações, bem como permitir acompanhamento estatístico e comparabilidade de desempenho entre setores distintos de atuação, podendo ser utilizados os seguintes parâmetros para definição de uma obra como paralisada:

9.1.3.1. declaração pelo órgão como paralisada;

9.1.3.2. declaração da empresa executora de que não dará continuidade à obra;

9.1.3.3. ausência de apresentação de boletim de medição por período superior a 90 dias;

9.1.3.4. média de evolução física dos últimos 90 dias inferior a 10% do inicialmente previsto para o período;

9.1.4. registrar de forma sistemática, nos sistemas de informações em uso e a serem desenvolvidos, as causas das paralisações e outras informações úteis para classificação e gestão de risco dos empreendimentos, levando em consideração, os seguintes aspectos:

- 9.1.4.1. escolha de categorias de causas que possam subsidiar a gestão de riscos e a adoção de procedimentos de controle preventivo e corretivo, bem como o controle estatístico das ocorrências;
- 9.1.4.2. possibilidade de identificação da causa primária;
- 9.1.4.3. possibilidade de registro de mais de um fator causal associado à paralisação (causas secundárias);
- 9.1.4.4. possibilidade de detalhamento, em sistema de árvore, das especificidades da causa registrada;
- 9.1.4.5. ferramentas de evidenciação e validação da informação, como, por exemplo, o registro por mais de um ator interessado, com vistas a mitigar o risco de distorção das informações lançadas no sistema, em especial quando há possibilidade de conflito de interesse.
- 9.1.5. no tocante ao aprimoramento dos projetos:
  - 9.1.5.1. registrar, nos sistemas de informação, dados específicos sobre o tipo de contratação dos projetos (melhor preço, técnica e preço, melhor técnica, etc), de modo que, futuramente, existam dados estatísticos para avaliar, com mais segurança, as eventuais vantagens comparativas de cada modelo;
  - 9.1.5.2. realizar estudos acerca das contratações de projetos, com os dados já disponíveis, de modo a avaliar, por meio de casos concretos, inclusive de concursos e contratações integradas, a relação entre o tipo de licitação realizada e a qualidade final do projeto entregue;
  - 9.1.5.3. buscar fomentar a realização de concursos de projetos e/ou outros procedimentos de contratação em que a qualificação técnica do objeto seja melhor ponderada como critério de escolha, aferindo a qualidade dos produtos entregues posteriormente;
  - 9.1.5.4. promover iniciativas piloto que sirvam de referência para os demais órgãos quanto às contratações de projeto;
- 9.1.6. quanto à capacidade institucional dos entes subnacionais:
  - 9.1.6.1. promover iniciativas de desenvolvimento da capacidade institucional dos entes tomadores de recursos;
  - 9.1.6.2. incentivar a atuação de consórcios intermunicipais com a finalidade de diminuir a desigualdade técnica e profissional entre os municípios menos favorecidos;
  - 9.1.6.3. promover estudos com vistas a aperfeiçoar a aferição da capacidade financeira do ente tomador de recursos, no momento de assinatura dos instrumentos de repasse de recursos federais;
  - 9.1.6.4. aprimorar os mecanismos de avaliação da capacidade técnica dos tomadores de recursos, por meio do estabelecimento de critérios mais objetivos e compatíveis com a complexidade do empreendimento a ser realizado;
- 9.1.7. registrar e acompanhar, nos sistemas de informação em uso e naqueles a serem desenvolvidos, de forma detalhada, os cronogramas de execução dos empreendimentos, de modo a aprimorar a gestão de riscos e a tomada de decisões, levando em consideração os seguintes pontos:
  - 9.1.7.1 possibilidade de registro de informações anteriores à execução da obra, como, por exemplo, o tempo de elaboração de projetos e o tempo de realização do processo licitatório;
  - 9.1.7.2. manutenção do registro do cronograma originalmente aprovado, de modo a minimizar o risco de distorções decorrentes de alterações posteriores de cronograma;
  - 9.1.7.3. possibilidade de emissão de alertas de risco associados a disparidades identificadas entre o cronograma previsto e o realizado;
  - 9.1.7.4. possibilidade de utilização dos parâmetros de registro de cumprimento do cronograma para fins de identificação de casos de sucesso e classificação de risco em relação, por exemplo, à capacidade de execução dos tomadores de recursos ou às diversas tipologias de obra;
- 9.1.8. registrar de forma sistemática e habitual, casos de sucesso e boas práticas que possam ser replicadas com vistas à superação das limitações crônicas e à melhoria do desempenho na concepção e entrega de obras públicas;
- 9.1.9. fortalecer iniciativas de compartilhamento de informações, de forma tempestiva e qualificada, entre legislativo e executivo, aprimorando os mecanismos de avaliação dos dois poderes

quanto aos compromissos já assumidos para observância dos parâmetros indicados na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial os arts. 16 e 45;

9.2. determinar à SeinfraUrbana, com fundamento no art. 8º, inciso II, da Resolução TCU 265/2014, que monitore, no prazo de 180 dias, as providências adotadas para dar cumprimento às recomendações anteriores;

9.3. determinar à SeinfraUrbana, com fundamento nos arts 241 e 242 do Regimento Interno do TCU, que autue processo de acompanhamento com vistas a avaliar, periodicamente, a evolução do atual cenário de paralisação de obras públicas, promovendo a atualização dos dados e buscando utilizar, sempre que possível, técnicas de amostragem, cuja seleção seja representativa, ao menos, dos cinco bancos de dados utilizados neste trabalho;

9.4. dar ciência da presente deliberação à Casa Civil, ao Ministério da Economia, ao Ministério da Educação, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, à Caixa Econômica Federal, à Fundação Nacional de Saúde, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional e à Frente de Obras Paralisadas e/ou Inacabadas da Câmara dos Deputados, ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON).

10. Ata nº 16/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/5/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1079-16/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
JOSÉ MUCIO MONTEIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
VITAL DO RÊGO  
Relator

Fui presente:

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