

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 009.197/2022-2.
Natureza: Relatório de Auditoria.
Órgão: Casa Civil da Presidência da República.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DAS INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS PARA RETOMAR A EXECUÇÃO DE OBRAS PARALISADAS. INEFICÁCIA E FRAGMENTAÇÃO DAS AÇÕES NO ÂMBITO FEDERAL. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir o relatório de fiscalização elaborado pela equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), com ajustes de forma, cujos encaminhamentos foram acompanhados pelo supervisor da fiscalização e pela titular da unidade (peças 274-276).

I. INTRODUÇÃO

1.1 Identificação simplificada do objeto de auditoria

1. O objeto deste trabalho é a carteira de obras financiadas com recursos públicos do Orçamento Geral da União (OGU) e que, no período entre 2019 e 2022, foram identificadas com situação paralisada ou inacabada. Neste contexto, foram levantadas e avaliadas as ações que tiveram o objetivo de retomar e concluir esses empreendimentos.
2. A gestão da carteira envolve as ações adotadas de modo a sistematizar, priorizar e monitorar, de forma eficiente, os atos relacionados a construção, entrega e funcionamento dos empreendimentos públicos. São atos relacionados ao planejamento e contratação da construção de obras em atendimento a determinada política pública, à fiscalização e execução dos ajustes firmados ou mesmo àqueles inerentes à efetiva entrada em funcionamento do estabelecimento ou equipamento.
3. O presente relatório já leva em consideração as informações e os esclarecimentos prestados pelos gestores a partir da leitura da versão preliminar do relatório, cuja análise consta no "Apêndice I - Comentários dos gestores e análise da equipe".

1.2 Antecedentes da auditoria

4. Nos últimos 27 anos o Tribunal de Contas da União vem cumprindo um importante papel em relação às fiscalizações de obras públicas no país. Isso se deve, em grande medida, pela realização, ano após ano, do Plano Anual de Fiscalização de Obras Públicas (Fiscobras).
5. O programa surgiu como resultado da comissão de obras inacabadas realizada em 1995 e possibilitou a identificação de falhas na execução de diversas obras públicas e o início de um processo de sedimentação do conhecimento sobre a gestão da carteira de obras que envolvem

recurso federal.

6. Com a recorrência e aprofundamento das fiscalizações, fez-se necessário a realização de diagnóstico do cenário de obras paralisadas do governo federal, o que ocorreu em 2007, resultando no Acórdão 1.188/2007-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Valmir Campelo. O trabalho alcançou cerca de 400 empreendimentos identificando-se os fatores que concorriam para que as obras restassem inconclusas. Assim, propostas de aperfeiçoamento dos normativos e da sistemática de controle de obras foram endereçadas aos órgãos responsáveis.

7. À época da fiscalização, a principal causa de paralisação identificada foi deficiência/interrupção no fluxo orçamentário/financeiro. Verificou-se que essa causa estava associada, principalmente, a dois fatores: a) grande quantidade de demanda de recursos para início ou continuidade de obras, em confronto com a escassa quantidade de recursos disponíveis; e, b) disfunção na alocação dos recursos durante o processo orçamentário.

8. Outros aspectos dignos de registro foram a falta de padronização da sistemática de acompanhamento dos instrumentos utilizados para o repasse do recurso aos entes federados e a falta de continuidade na alocação de recursos para empreendimentos que se iniciavam por emendas.

9. Destaca-se ainda, a determinação ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para a criação de um sistema de informações para registro de dados das obras públicas executadas com recursos federais que consubstanciasse um Cadastro Geral de Obras e que possibilitasse o controle e o acompanhamento dos empreendimentos, bem como a ampla consulta pela sociedade (item 9.1 do Acórdão 1.188/2007-TCU-Plenário).

10. No entanto, em que pese a atuação desta corte de contas em sede de monitoramento, não se verificou a criação do cadastro geral de obras ou a utilização de tecnologias adequadas para a gestão da carteira de obras do governo federal (Acórdão 617/2010-TCU-Plenário e 148/2014-TCU-Plenário).

11. Somente em 2016, foi criado o Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento – SISPAC, sistema que atendia em parte a determinação emanada pelo plenário da corte, visto que continha informações gerenciais limitadas e seus registros estavam restritos aos empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

12. Já em 2018, realizou-se nova auditoria com o objetivo de elaborar diagnóstico atualizado e abrangente sobre as obras paralisadas no país financiadas com recursos da União, identificando e analisando as causas de paralisação mais impactantes, com a finalidade de propor soluções para reduzir o desperdício de recursos públicos. A auditoria foi consubstanciada no Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário.

13. Devido à inexistência do cadastro geral de obras, o diagnóstico abrangeu 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), os quais concentravam, ainda que de forma limitada, com restrições de integração, completude e fidedignidade, a maioria dos dados de obras públicas custeadas com recursos federais.

14. Não obstante, a auditoria teve o mérito de identificar as principais causas das obras paralisadas a partir das informações registradas no SISPAC – único sistema que possuía o registro das causas das obras paralisadas.

15. No diagnóstico, foram apontadas três causas mais significativas de paralisações de obras, quais sejam: (a) contratação com base em projeto básico deficiente; (b) insuficiência de recursos financeiros da contrapartida; e, (c) dificuldade dos estados e municípios em gerir os recursos recebidos. Para além dessas, ressalta-se que o cotejo das informações reunidas desmistificou a ideia

de que entidades de controle paralisavam obras de forma demasiada no país (3% de paralisações).

16. Como resultado da ação, o Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário consignou várias recomendações ao então Ministério da Economia, das quais se destacam: (a) contribuir para interação dos diversos sistemas de informação de obras existentes nos ministérios e buscar convergência metodológica e operacional desses, a fim de, dentre outras melhorias, possibilitar a integração futura das bases de informação, favorecendo a constituição do Cadastro Geral de Obras Públicas; (b) uniformizar e normalizar informações entres os sistemas de monitoramento de obras; (c) promover o registro com a convergência de informações de diversos atores, possibilitando detalhes sobre as causas de paralisação e aumentando a fidedignidade dos dados; (d) aprimorar os projetos básicos; (e) aprimorar a avaliação da capacidade técnica e operacional dos entes federados de acordo com a complexidade do empreendimento a ser realizado, promovendo melhorias no processo de trabalho local.

17. Após duas rodadas de monitoramento das recomendações exaradas no Acórdão supracitado, Acórdãos 1.328/2020 e 871/2022, ambos do Plenário do TCU e da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, constatou-se a criação, pelo Ministério da Economia, do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI).

18. Ainda que tenham sido identificados riscos ao funcionamento da plataforma, o atendimento desta antiga recomendação para criação do cadastro geral de obras é considerado um marco importante para a gestão da carteira de obras.

19. No tocante aos riscos levantados à época, esses se referiam a possibilidade da plataforma não se tornar um repositório compreensivo e centralizado das obras públicas caso não se promovesse: (a) a implantação e efetiva utilização dos módulos do CIPI; (b) a unificação dos cadastros de obras de forma que o CIPI pudesse dar transparência sobre todos os empreendimentos, inclusive os que estavam paralisados; e, (c) adoção de providências para que os empreendimentos contratados e executados fora do Sistema Integrado de Administração Financeira estivessem contemplados no CIPI, haja vista que a ausência dessas condições dificultaria o acompanhamento adequado da evolução física e financeira das obras públicas custeadas com recursos da União.

20. Enquanto o CIPI não se consolida como o cadastro geral de obras, o controle da carteira permanece sendo efetuado por meio de sistemas e banco de dados paralelos, como o Painel de Obras da Plataforma +Brasil e os bancos de dados dos órgãos setoriais. A evolução da quantidade de obras paralisadas é acompanhada periodicamente pelo Tribunal e apresentada à sociedade por meio do Painel de Obras paralisadas, disponível no link www.tcu.gov.br/Paineis/ObrasParalisadas.

21. Mais adiante, em sede de acompanhamento (Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário), foram apontadas fragilidades desses bancos de dados de obras públicas federais, evidenciada pela redução significativa de contratos de obras constantes do banco de dados do Poder Executivo: de 38 mil em 2018, para 27 mil em 2020.

22. Na ocasião, as obras relativas ao PAC foram as que mais impactaram no resultado, uma vez que mudanças inseridas pelos Decretos nº 9.784 e 9.722 de 2019 promoveram a descontinuidade do SISPAE e a descentralização da gestão e governança de tais obras para os respectivos ministérios executores e seus Comitês Internos de Governança.

23. Identificaram-se, ainda, dificuldades para a consolidação dos dados relativos aos bancos de dados da Caixa Econômica Federal e do Ministério da Educação, impossibilitando a comparação com os dados de 2018.

24. Já no âmbito do Acórdão 2.555/2022-TCU-Plenário verificou-se que alguns órgãos do Governo Federal ainda encontravam dificuldades de enviar, ao Ministério da Economia, os dados referentes à sua carteira de obras; destacou-se também a ocorrência de diversas falhas que demonstram fragilidade de fidedignidade e integralidade dos dados do Painel de Obras da

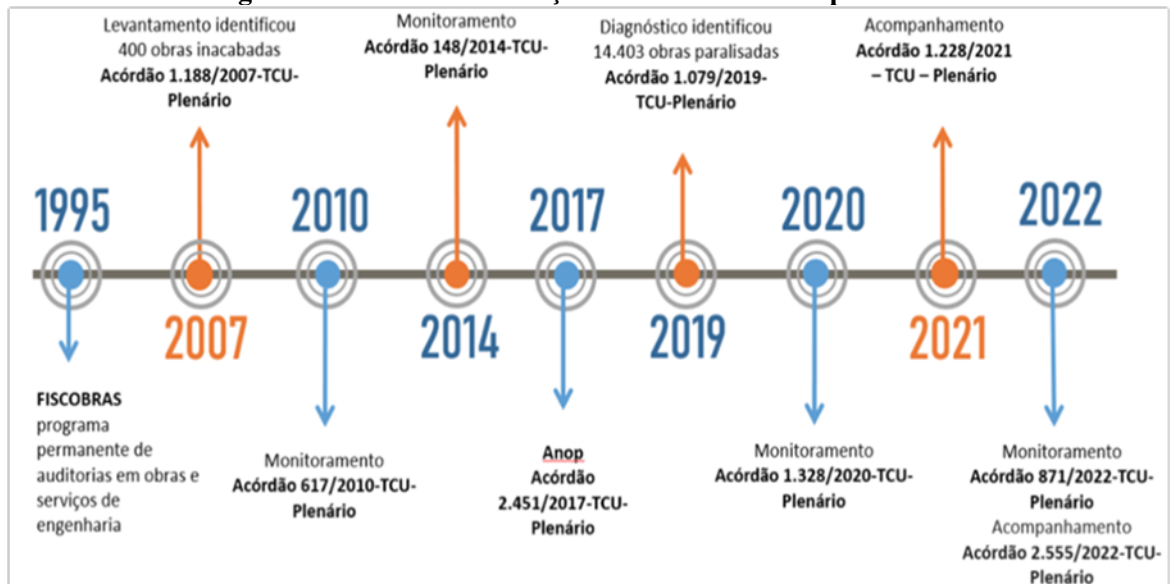
Plataforma+Brasil; bem como destacou que diversos órgãos avaliados não têm procedimentos adequados para reduzir o risco de que novas obras sejam contratadas sem que sejam assegurados recursos para conclusão daquelas obras já iniciadas.

25. Por fim, destaca-se que o Voto condutor do Acórdão 2.695/2022-Plenário acolheu a proposta da então Coordenação de Infraestrutura (Coinfra) do TCU sobre o CIPI, em razão da urgente necessidade de centralização e fidedignidade das informações, recomendando a migração obrigatória de todas as bases de dados para o CIPI, com sua permanente atualização (9.4 do Acórdão 2.695/2022-Plenário).

26. Registre-se que o CIPI a partir da publicação do Decreto 11.272/2022 passou a ser denominado ObrasGov.br, conforme publicação institucional do Ministério da Gestão e da Inovação. A designação da nova nomenclatura teve por objetivo atender a requisitos do padrão gov.br, além de deixar mais intuitiva a relação entre a marca e o tema de projetos de infraestrutura.

27. A figura a seguir apresenta o histórico de atuação do TCU sobre o tema, com os respectivos acórdãos:

Figura 1 – História de atuação do TCU em obras paralisadas



Fonte: elaboração própria

28. Diante do cenário narrado, verifica-se há oportunidade de induzir a atuação governamental no sentido de melhorar a gestão da carteira de obras sob sua responsabilidade evitando paralisações dos empreendimentos e, por consequência, possibilitando o funcionamento das políticas públicas.

29. Esse é o ponto de partida da presente auditoria operacional, a qual decorre de Despacho exarado pelo Ministro Relator Vital do Rêgo, no âmbito do processo TC 007.382/2022-7.

1.3 Objetivo, escopo e questões de auditoria

30. O objetivo deste trabalho é conhecer as iniciativas implementadas e em andamento, nas três esferas federativas, para a retomada das obras paralisadas, identificando soluções e critérios que possam ser disseminados aos órgãos e gestores de todas as esferas federativas de modo a induzir a melhoria na gestão da carteira, possibilitando a retomada dos empreendimentos ou, ainda, a promoção de nova destinação àquelas obras consideradas inviáveis.

31. Para obter um panorama geral das ações, foram expedidos ofícios de requisições para todas as pastas setoriais existentes à época e realizaram-se entrevistas com os Ministério da Saúde, Educação, FNDE, antigo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e Ministério da Defesa.

Considerando a relevância temática e o número de obras paralisadas, foram selecionadas as seguintes áreas como escopo da presente auditoria: Saúde, Educação e as funções sob responsabilidade do antigo MDR.

32. Isso se deve ao impacto social e execução descentralizada das políticas públicas geridas por essas pastas, as quais permitem maior contribuição dos Tribunais de Contas Locais e por consequência o tratamento de encaminhamentos para problemas comuns.

33. O escopo também abrangeu a Casa Civil – órgão integrante do Centro de Governo – e a Caixa, principal mandatária da União na operacionalização dos instrumentos de repasse para os entes federados, ambos atores com atuação transversal na temática de obras paralisadas.

34. Registra-se que esta auditoria, quando menciona órgãos do Centro de Governo, faz referência à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Economia, órgão do Poder Executivo da gestão federal no período de 2019 a 2022 e os Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e do Planejamento e Orçamento na atual gestão. A referência a esses órgãos se dá apenas em função do escopo desta auditoria, esclarecendo que não se faz neste relatório juízo de valor sobre quais outros órgãos poderiam compor o termo Centro de Governo. Conforme Referencial Centro de Governo elaborado pelo Comitê Interministerial de Governança do Poder Executivo:

Pela razão exposta, a estratégia adotada para a construção deste documento foi a abordagem funcional, definindo-se o CdG como:

O núcleo estratégico da administração pública federal responsável por apoiar diretamente o Chefe do Poder Executivo no planejamento e gerenciamento estratégico de governo, na formulação de diretrizes governamentais, na priorização das políticas públicas e no seu monitoramento e avaliação, bem como na coordenação de ações transversais, com a finalidade de promover uma atuação estratégica e integrada do governo e o diálogo com a sociedade.

(...)

A abordagem funcional do CdG fundamenta-se justamente em não cristalizar a estrutura do CdG em órgãos pré-definidos, mas sim em delimitar os papéis que devem ser desenvolvidos.

35. Ressalta-se ainda que este relatório, quando menciona o termo **entidades** e órgãos setoriais que possuam obras paralisadas, inacabadas e canceladas sob sua gestão, refere-se a todas as entidades e órgãos federais responsáveis por executar, direta ou indiretamente, obras públicas financiadas com recursos federais.

36. Considerando a possibilidade da ocorrência de sobreposição de trabalhos anteriores do próprio tribunal e de outras entidades de controle, e para mitigar o risco de alcançar conclusões genéricas demais diante do tamanho da carteira de obras paralisadas que envolvem recursos do Orçamento Geral da União – OGU, optou-se por delimitar o escopo e aprofundar com estudos de caso concretos, de modo a manter o foco das análises e avanços já conquistados.

37. A partir dessa delimitação, importa registrar que a avaliação da plataforma indicada como Cadastro Geral de Obras da União (CIPI), atual ObrasGov.br, está em curso no âmbito do monitoramento TC 036.106/2019-4, não sendo escopo da atual ação analisar integridade e fidedignidade das bases de dados de obras, bem como verificar a performance e medidas sobre empreendimentos que envolvam recursos extraorçamentários.

38. Na função educação, esta auditoria aborda o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância.

39. Em síntese, o PAR consiste em oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e

planejamento de política educacional, concebido para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica, para o período de quatro anos, contribuindo para a construção de um sistema nacional de ensino. Esse plano possui quatro dimensões. O escopo desta auditoria alcançou a dimensão infraestrutura física e apenas as ações de ampliação, construção e reforma.

40. O Proinfância é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação e visa garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil.

41. Considerando que o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec) recebe atualizações diárias, pelos entes federados, referentes ao andamento das obras de creches e pré escolas, o quantitativo e os valores monetários desses equipamentos paralisados, cancelados e inacabados são variáveis; todavia, à época do planejamento dos trabalhos eram significativos quando comparados, por exemplo, às obras de Universidades e Institutos de Federais de Educação Tecnológica (esses últimos não fazendo parte do escopo deste trabalho).

42. No tocante ao Ministério da Saúde, considerando a materialidade dos recursos envolvidos, o quantitativo de empreendimentos paralisados/cancelados e o alcance e capilaridade de cada componente utilizado na prestação de assistência à saúde definidos pela pasta, decidiu-se pela avaliação somente das Unidades Básicas de Saúde, integrantes do Requalifica UBS (Atenção Primária à Saúde), e de Unidades de Pronto Atendimento, integrantes do programa UPA 24hrs (Atenção Especializada).

43. A capilaridade das políticas que envolvem essas duas tipologias indica um retorno social significativo de curto prazo, em especial para os municípios menos populosos, que contam com poucas alternativas públicas ou privadas de atendimento à saúde. Isso porque esses equipamentos de saúde representam, muitas vezes, a porta de entrada do cidadão ao Sistema Único de Saúde – SUS, devendo responder a cerca de 85% das demandas de saúde da população.

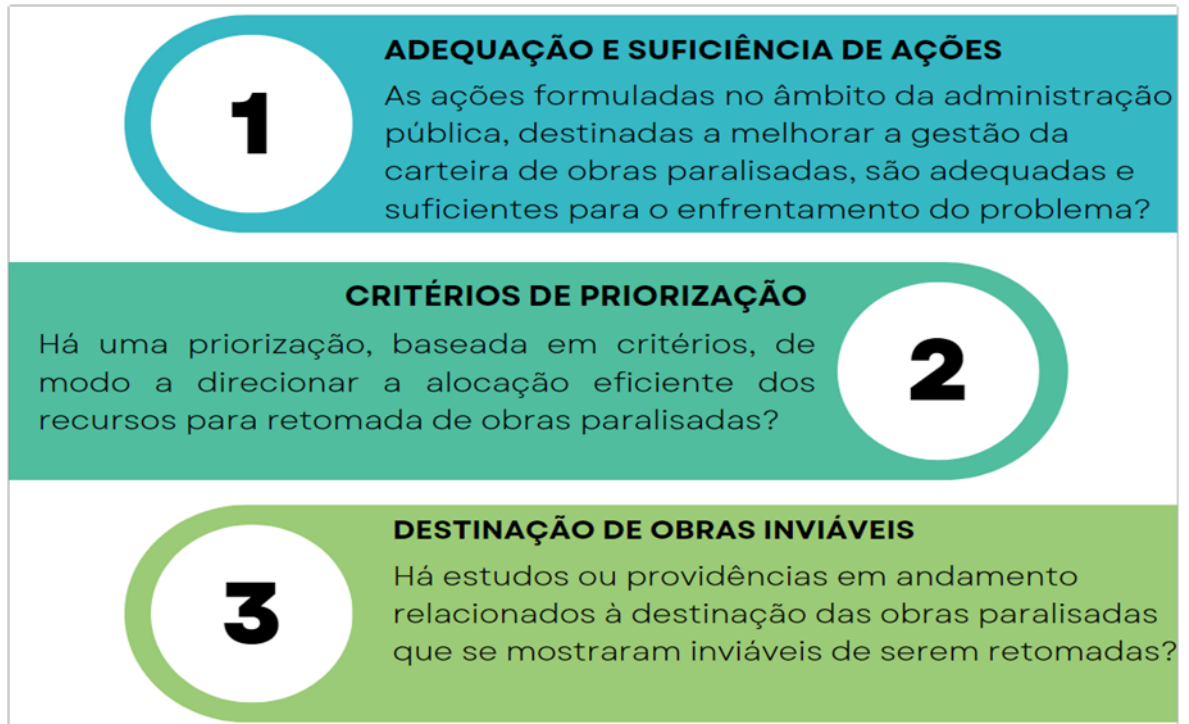
44. Destarte, foram retirados do escopo os demais componentes relacionados pelo Fundo Nacional de Saúde em seu painel de obras Fundo a Fundo, por exemplo, as academias de saúde, clínicas especializadas, hospitais etc.

45. Por fim, verificou-se que a carteira de obras paralisadas do Ministério de Desenvolvimento Regional é representativa no universo da problemática em comento dado o quantitativo de contratos sem execução financeira verificados no painel de investimento do órgão.

46. Durante o planejamento desta ação, realizou-se extração de dados do referido painel selecionando apenas aqueles contratos registrados como paralisados. O resultado apontou para uma carteira com 2.284 obras paralisadas, cerca de 9% em um universo de 25.250 contratos.

47. Após análise de cognição sumária, restou clara a relevância desta carteira em atenção a diversidade de políticas e tipos de empreendimentos sob sua responsabilidade, bem como modalidade de transferência mais utilizada, o contrato de repasse, sendo conduzido com o auxílio da Caixa Econômica Federal na figura de mandatária da União, o que simplifica a análise de efetividade das ações sob perspectiva da gestão financeira.

48. Com base no escopo definido e com o intuito de alcançar o objetivo estabelecido, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:



1.4 Métodos usados para coleta e análise de dados

49. A metodologia utilizada para planejamento e execução dos procedimentos de auditoria estão descritos no apêndice A.

50. Destaca-se, contudo, que, no âmbito da Rede Integrar, este trabalho contou com a colaboração de dezoito Corte de Contas brasileiras para realização de levantamento, a fim de mapear o nível de maturidade local quanto à gestão da carteira de obras paralisadas. Foram eles:

- i. Tribunais de conta dos estados: Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santos, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins;
- ii. Tribunais de contas dos municípios: do Goiás e do Pará; e
- iii. Tribunais de contas do município: do Rio de Janeiro e de São Paulo.

51. Como resultado do levantamento coordenado, foi possível obter informações sobre 560 obras, situadas em 294 municípios de 15 estados da federação.

II. VISÃO GERAL

2.1 Objetivos do objeto auditado

52. O objetivo do objeto “carteira de obras paralisadas financiadas com recursos OGU” é possibilitar melhor gestão aos processos de contratação, construção, fiscalização, entrega e funcionamento de empreendimentos públicos.

53. Nessa esteira, a gestão da carteira de obras deve promover a integração, avaliação e monitoramento da performance dos empreendimentos incluídos nas bases de dados existentes, tornando possível, a partir da análise das informações disponíveis a predição de eventuais riscos associados aos projetos dos pontos de vista orçamentário, financeiro e técnico, de modo a oportunizar ações mitigadoras tempestivas por parte do gestor.

54. Por outro lado, a integração dos repositórios de informações é fundamental para a realização

de benchmarks e colaboração entre programas e projetos que guardam similaridades entre si, ou mesmo possibilitando medidas uniformes entre as pastas setoriais repassadoras de recursos.

55. Nesse contexto, a equipe de auditoria promoveu rodadas de levantamento dos objetivos específicos do objeto que podem ser consolidados em:

- i. Possibilitar uma visão compreensiva, consolidada e confiável sobre a carteira de obras paralisadas do país;
- ii. Padronizar conceitos para possibilitar análise em conjunto de informações;
- iii. Identificar padrões que possibilitem estabelecer uma relação de causa e efeito sobre a eficiência na execução de obras, a exemplo de determinados tipos de transferências ou modalidade de licitação que possuem maior sucesso na conclusão de empreendimentos;
- iv. Possibilitar o levantamento e disseminação de boas práticas;
- v. Identificar obras prioritárias para possibilitar a alocação eficiente de recursos, orientando a elaboração do orçamento ou a proposição de emendas parlamentares;
- vi. Fornecer informações fidedignas que possibilitem a adoção de ações efetivas para tratar o problema, seja de nível normativo ou de políticas públicas;
- vii. Estabelecer ações coordenadas, no âmbito dos diversos entes federados, de modo a possibilitar o planejamento adequado das medidas para a retomada de obras paralisadas;
- viii. Possibilitar o monitoramento e acompanhamento da carteira pelos órgãos competentes, bem como pelo controle social;

2.2 Histórico

56. Ao longo da história republicana do Brasil, vários programas de obras e planos econômicos foram implementados com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento da infraestrutura do país. Plano de Obras e Equipamentos, Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), Plano de Metas e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) são alguns exemplos dessas iniciativas.

57. Esses programas traziam diretrizes e modelos normativos para enfrentamento dos problemas específicos de cada período. No entanto, essas iniciativas revelaram-se pontuais e não sustentáveis, sendo alteradas ou abandonadas à medida que a administração se renovava.

58. Independente do sucesso desses programas, a carteira de obras acompanhou esse histórico de atuação com diretrizes diversas e por vezes divergentes, sendo sua gestão desafiada de diferentes formas desde a concentração de obras no espaço e no tempo como a construção da capital federal, passando por grandes projetos de infraestrutura como a transposição do rio São Francisco com obras em diversas unidades da federação, até programas multifacetados de desenvolvimento como o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

59. Em que pese pluralidade de desafios ao longo da história da carteira de obras, ao verificar a performance da carteira, dentre elas as obras do PAC no âmbito do acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, observou-se problemas crônicos como a falta de planejamento e de capacidade operacional dos entes, projetos deficientes e problemas de integridade e completude das informações registradas nos repositórios oficiais, evidenciando inequívoca lacuna administrativa quanto a governança dos processos de acompanhamento das obras públicas no país.

60. Diante deste cenário, torna-se fundamental a utilização de uma plataforma centralizada de gestão da carteira de obras que possibilite a visão atualizada e compreensiva do estado das obras, e políticas públicas associadas aos empreendimentos.

61. Como exemplo e conforme explicitado no tópico de antecedentes desta auditoria, este Tribunal vem atuando para fomentar ações de compreensão, planejamento e controle da execução

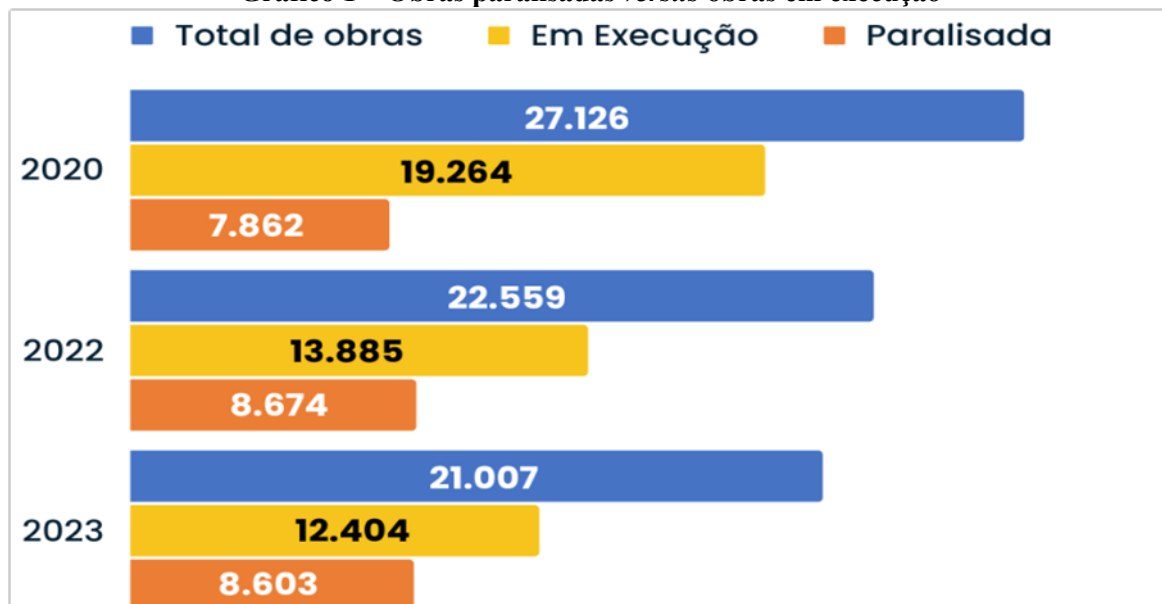
das obras públicas, induzindo a atuação governamental para a composição e melhoria da gestão da carteira.

62. Nessa senda, em 2018 foi lançado o painel de obras do TCU, com o objetivo de apresentar o panorama de obras encontrado nas ações de fiscalizações da temática ao longo do tempo. Esta ferramenta dispõe de informações importantes sobre a performance da carteira.

63. A partir dos dados congregados na plataforma, é possível identificar, por exemplo, tendências de alteração no estoque de obras paralisadas de forma regionalizada ou por pasta setorial, estados com indícios de falhas na gestão em variados segmentos e programas com boa taxa de conclusão.

64. Com base nas informações do painel, o qual conta com três datas de corte, sendo a mais atual de abril deste ano, verifica-se que a quantidade de obras paralisadas tem aumentado desde o primeiro levantamento, ainda que a quantidade total de obras tenha diminuído significativamente (6119 obras a menos). Atualmente, em um universo de cerca de 21 mil obras vigentes, 8.603 estão classificadas como paralisada, 741 obras a mais que as registradas em 2020

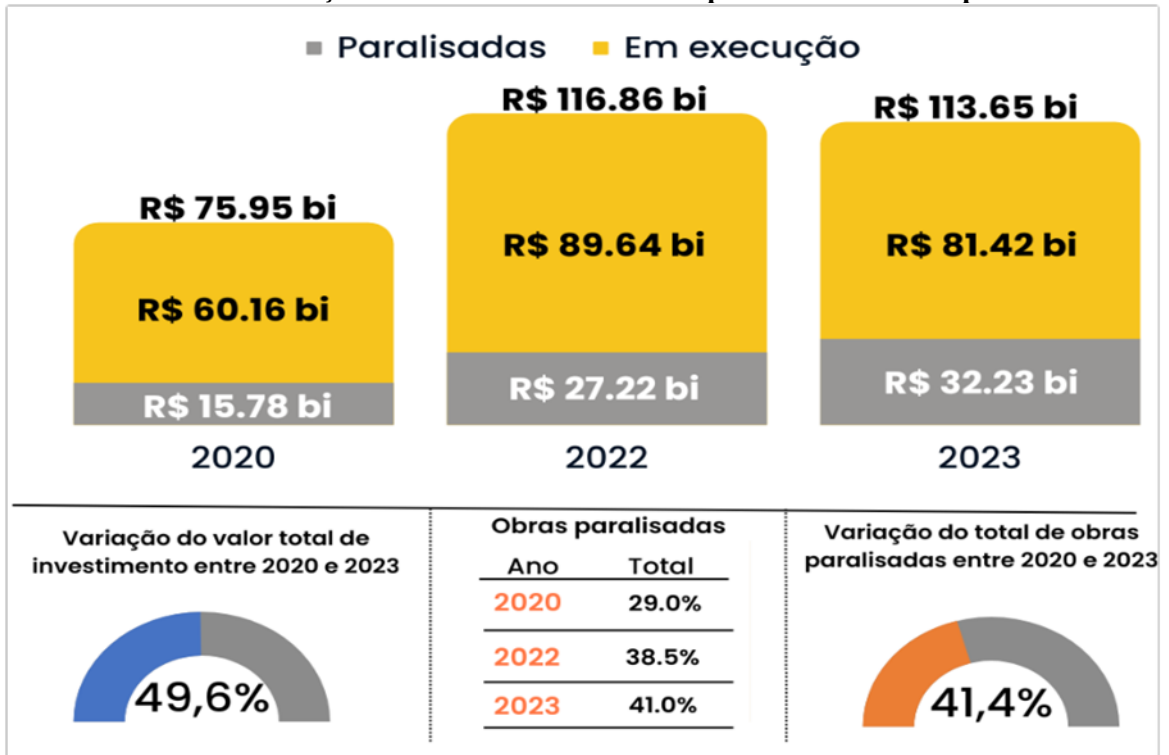
Gráfico 1 – Obras paralisadas versus obras em execução



Fonte: elaboração própria com base nas informações extraídas do Painel Obras Paralisadas em 20/4/23

65. Em sentido oposto, observa-se que o valor de investimento total previsto registrou aumento significativo, passando de 75,95 bilhões de reais em 2020, para 113,65 bilhões em 2023 (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Evolução do valor de investimento e percentual de obras paralisadas

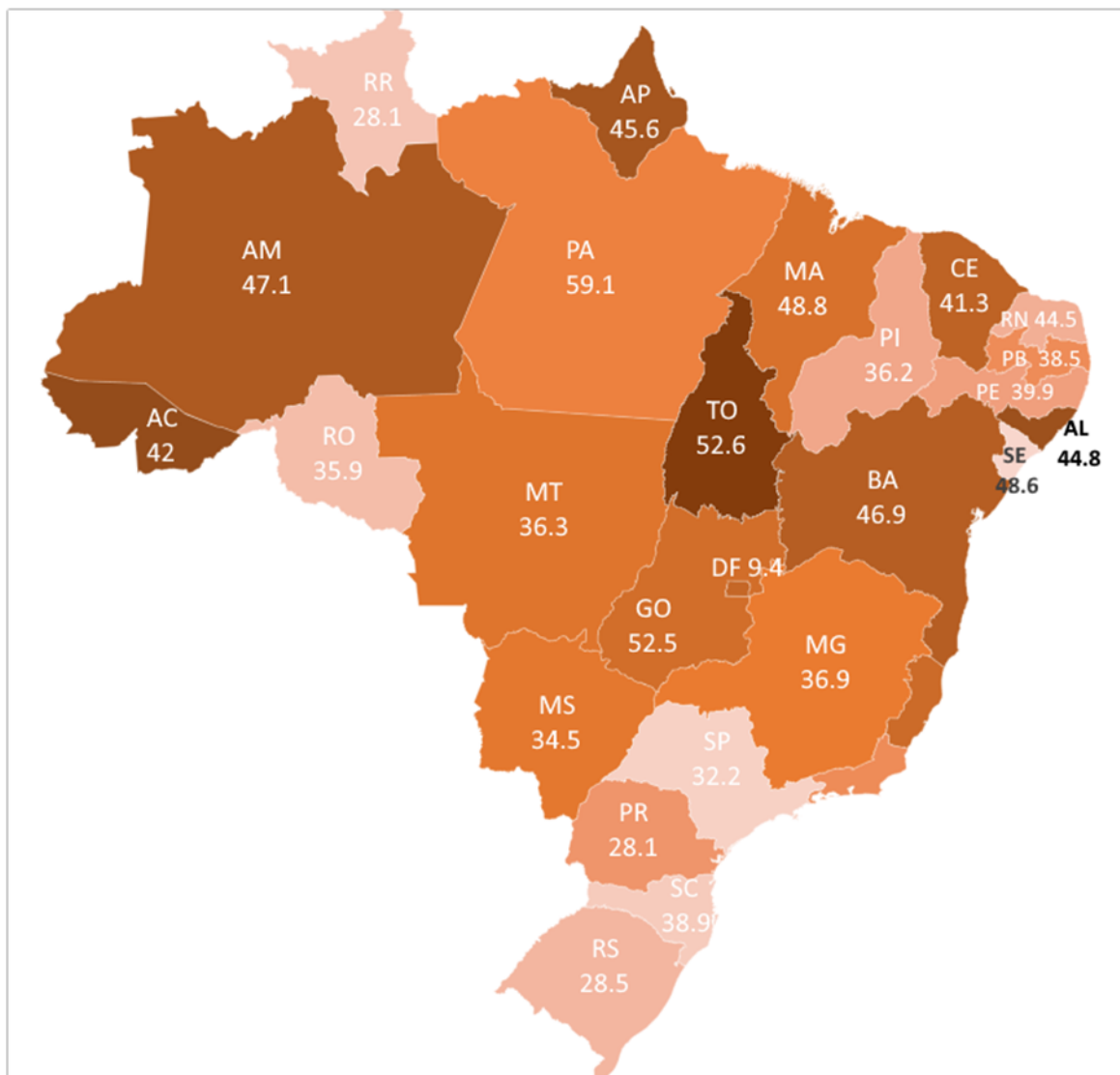


Fonte: elaboração própria com base nas informações extraídas do Painel Obras Paralisadas em 20/4/23

66. Não obstante o reconhecimento das alterações da conjuntura econômica provocados pela pandemia de COVID-19 ocorrida nesse interim, em análise sumária, o aumento do montante de recursos envolvidos em obras paralisadas pode indicar o agravamento dos problemas de gestão já identificados no âmbito do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário.

67. Ainda é possível extrair do painel a situação por unidade de federação sobre o quantitativo de obras paralisadas em relação ao total de obras em andamento. Uma análise preliminar aponta os estados do Pará, Tocantins, Goiás, Maranhão, Sergipe e Amazonas como líderes neste quesito, registrando, por exemplo, quase 60% de obras paraenses paralisadas.

Figura 2 – Percentual de obras paralisadas por unidade da federação

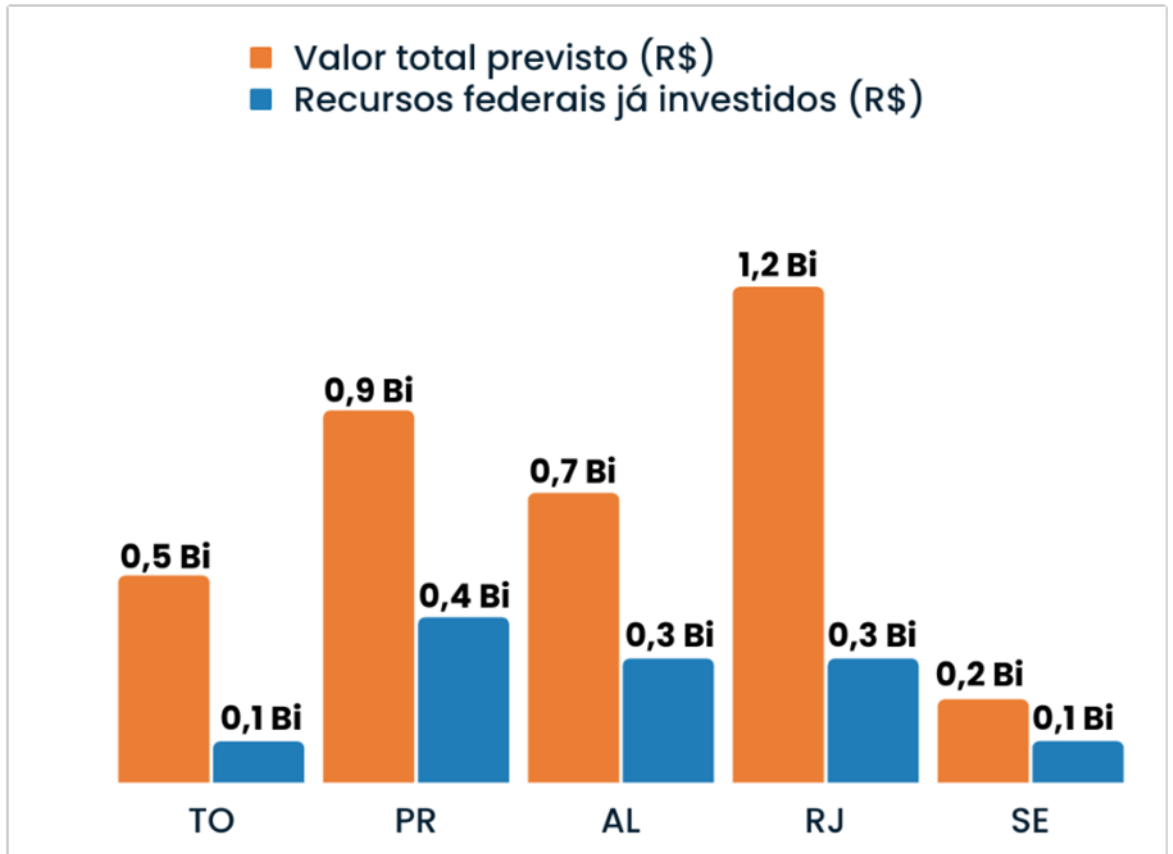


Fonte: elaboração própria com base nas informações extraídas do Painel Obras Paralisadas em 20/4/23

68. No que tange as informações por pasta setorial, o painel revela que 58,1% das obras de educação estão paralisadas, o que pode representar problemas específicos em relação aos programas e contratos deste setor, fazendo surgir a necessidade de uma análise mais acurada dos ajustes de modo a subsidiar uma intervenção específica na gestão desta carteira.

69. Outro dado importante diz respeito ao repasse de recursos aos entes federados. Sobre o montante de repasses, apresentado no gráfico 3, verifica-se que as obras situadas no estado do Rio de Janeiro tiveram cerca de 25% do valor total repassado. Já as obras do estado de Sergipe receberam quase a metade de todo o esperado.

Gráfico 3 – Valor total de investimento por Unidade da Federação



Fonte: elaboração própria com base nas informações extraídas do Painel Obras Paralisadas em 20/4/23

70. O baixo volume de repasse apresentado no Rio de Janeiro e outros estados pode ser indicativo de falhas relacionadas a atrasos no repasse, na execução das obras, ou mesmo na contrapartida financeira de estados e municípios, sugerindo a necessidade de avaliar se o volume de contratos e ritmo planejado de execução estão condizentes com a capacidade financeira tanto do ente repassador, como do tomador de recursos.

71. Esses são exemplos de estruturas e análises que promovem maior eficiência na gestão dos programas de empreendimentos públicos. Vislumbra-se, desse modo, a verificação da melhoria na gestão da carteira a partir da utilização, por exemplo, do cadastro geral de obras, da implantação de processo estável de governança da gestão da carteira e da retroalimentação da performance e diretrizes da gestão da carteira com as políticas públicas associadas.

2.3 Responsáveis

72. Os responsáveis dos respectivos órgãos estão relacionados no apêndice A do presente relatório.

2.4 Principais produtos

73. Diversos produtos foram produzidos pela equipe ao longo da presente fiscalização, os quais são apresentados no apêndice C deste relatório.

74. Não obstante, cabe destacar a produção da **Matriz de Riscos da auditoria**, na qual foram identificados os riscos a partir de uma análise dos marcos esperados de um processo de contratação e execução de uma obra pública observando seguintes fases: diretrizes gerais, seleção de objetos, planejamento, execução da obra, acompanhamento e monitoramento.

75. Diante disso, foram levantados e mensurados de forma qualitativa os riscos relacionados ao processo gestão da carteira e retomada de obras paralisadas. Esses riscos foram agrupados por categoria, a saber: (a) divergências políticas; (b) ausência de governança e orientação centralizada; (c) insegurança jurídica e rigidez normativa; (d) fragilidade dos dados; (e) baixa capacidade financeira e fiscal; e, (f) dificuldade operacional apresentados na Matriz de Riscos (apêndice F).

2.5 Beneficiários

76. Via de regra, os programas associados às obras têm como objetivo beneficiar a população de uma determinada região, seja por meio da construção de novas infraestruturas, como estradas, pontes, escolas, hospitais, ou pela modernização ou ampliação das já existentes. Os beneficiários diretos desses programas são aqueles que utilizam diretamente esses serviços públicos, como alunos, pacientes, usuários de transporte, entre outros.

77. Contudo, existem também outros beneficiários indiretos desses programas, como os empreiteiros e empresas envolvidas na execução das obras, que podem gerar empregos e renda para a população local, além de movimentar a economia da região. Porém, é importante garantir que esses benefícios indiretos não sejam obtidos em detrimento da qualidade e efetividade dos serviços públicos prestados.

78. Nesse sentido, as auditorias da carteira de obras devem ter uma visão que vá além da simples verificação da entrega do empreendimento, englobando também a prestação do serviço público. Assim, é fundamental verificar não somente se as obras entregues atendem aos requisitos de segurança, acessibilidade e sustentabilidade, garantindo a sua durabilidade e funcionalidade ao longo do tempo, mas também se o ente mantenedor da operação dos serviços associados ao empreendimento realizou o planejamento adequado do custeio e manutenção do novo estabelecimento.

79. Assim, deve-se considerar não apenas os benefícios diretos e indiretos gerados pelos programas associados às obras, mas também a efetiva entrada em operação dos estabelecimentos e a prestação dos serviços públicos associados, lastreados em adequados estudos de viabilidade, garantindo que esses benefícios sejam sustentáveis, duradouros e efetivos para a população local.

2.6 Aspectos orçamentários

80. Os aspectos orçamentários relacionados aos processos de gestão das carteiras de obras públicas estão elencados no Apêndice D do presente relatório, no qual apresentam-se os principais programas de governo, por área temática, constantes dos Plano Plurianual (PPA) relativos ao escopo e período da fiscalização (2019-2022), ou seja, perpassou dois PPAs, quais sejam, (2016-2019) e (2020-2023).

2.7 Metas e indicadores de desempenho

81. Embora não tenha sido o escopo da auditoria, não foram identificados indicadores e metas para a gestão da carteira de obras. Isso explica, em parte, as dificuldades nas tomadas de decisões informadas sobre a alocação de recursos e esforços para resolver os problemas que levaram à paralisação das obras. Tal aspecto será abordado durante o achado de auditoria.

III. FRAGMENTAÇÃO DE AÇÕES NA GESTÃO DA CARTEIRA DE OBRAS PARALISADAS

3.1 Situação encontrada

82. Verificou-se insuficiência na coordenação, planejamento, priorização, monitoramento e avaliação da gestão das carteiras de obras paralisadas por parte do Centro de Governo. Há disparidade, fragmentação e insuficiência de ações realizadas pelas pastas setoriais na gestão da carteira de obras paralisadas no período de 2019 a 2022. Tampouco foram identificados estudos ou providências relacionados à destinação das obras paralisadas consideradas inviáveis de serem

retomadas.

83. A equipe de auditoria promoveu a análise mais acurada dos repositórios de obras do FNDE, MS e MDR, a qual ensejou a constatação de diversas lacunas de gestão. Paralelamente, foram levantadas as medidas adotadas pelas pastas para reduzir o estoque de obras, como, por exemplo, a promoção de nova destinação para obras inviáveis.

84. A partir do cotejo das informações fornecidas, buscou-se promover a análise da suficiência e adequação das medidas, verificando a ocorrência ou não da redução do número de obras paralisadas e o grau de redução do estoque, a indicar ou não sua estabilidade em patamar adequado.

85. De plano pode-se relatar dois aspectos evidenciados: **primeiro**, que as ações implementadas pelas pastas analisadas não foram suficientes para enfrentar o problema das obras paralisadas de forma eficaz, pois o quantitativo de empreendimentos nesta situação não sofreu redução expressiva no período de 2019 a 2022; **segundo**, a equipe constatou a pluralidade de ações isoladas e a falta de coordenação e articulação entre as pastas para abordar problemas em muitos casos similares, indicando inequívoca ausência de coordenação, planejamento, priorização, monitoramento e avaliação por parte do Centro de Governo.

86. Para melhor organização e entendimento das informações, a apresentação do presente achado está dividida em duas partes. Primeiramente serão apresentadas as ações adotadas nos órgãos integrantes do escopo de auditoria para a gestão da sua carteira de obras e, posteriormente, será detalhado o segundo aspecto levantado acerca da falta de articulação e coordenação entre as pastas.

3.2 Ações Adotadas Pelas Pastas Setoriais

3.2.1 Ministério da Educação

87. Conforme disposto no Anexo I do Decreto 11.342/2023, o MEC possui como áreas de competência a política nacional de educação; a educação infantil; a educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, educação superior, educação de jovens e adultos, educação profissional e tecnológica, educação especial e educação a distância, dentre outras atribuições ligadas à temática.

88. Na sua estrutura, além da Secretaria de Educação Básica (SEB), responsável pelo programa Proinfância, o MEC possui em seu organograma mais duas secretarias finalísticas cujas ações também envolvem obras: a Secretaria de Educação Superior (Sesu) e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec).

89. A Sesu, dentre outras atribuições ligadas ao ciclo da política nacional de educação superior, cuida das 69 Universidades Federais. A Setec, por sua vez, supervisiona 38 Institutos Federais de Educação Tecnológica, dois Centros Federais de Educação Tecnológica e o Colégio Pedro II, totalizando 41 entidades que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede EPCT).

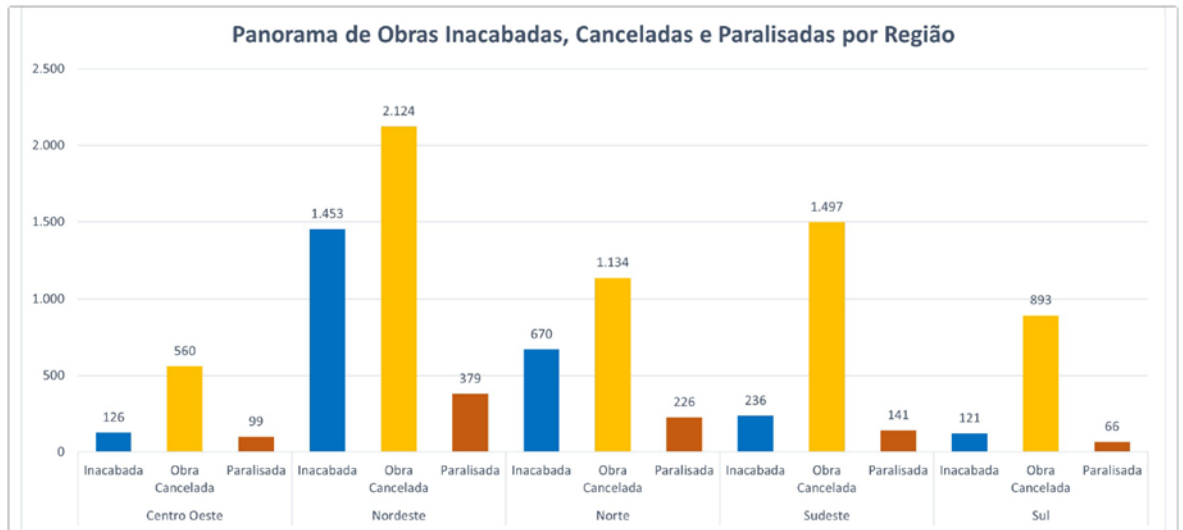
90. Já o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é responsável pela execução e implementação de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC), tendo como missão prestar assistência técnica e financeira aos entes federados e executar ações que contribuam para educação de qualidade a todos.

3.2.1.1 Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação

91. Inicialmente, cabe destacar que, em que pese a Portaria Seges/ME 25.405/2020, ter normatizado o conceito de obra paralisada, o FNDE categoriza suas obras em canceladas, inacabadas e paralisadas. **Canceladas** são aquelas em que, vencido o respectivo ajuste, não tenham sido iniciadas a execução física ou, ainda que vigente o termo, tenham sido descontinuadas por decisão do Comitê Gestor do PAC ou por solicitação do ente.

92. As obras **paralisadas** são aquelas as quais o instrumento está vigente, houve emissão de ordem de serviço e o ente beneficiário registra a não evolução na execução dos serviços. Já as obras **inacabadas** são aquelas com execução física iniciada, cujo prazo de vigência do respectivo Convênio ou Termo de Compromisso tenha expirado sem registro de conclusão pelos entes federados no SIMEC. No entanto, importa informar que o conceito de obra inacabada não está expresso em nenhum normativo (NT 322803/2022).

Gráfico 4 – Obras inacabadas, canceladas e paralisadas por macrorregião



Fonte: Simec em 03/02/2013 (peça 249)

Obras Paralisadas

93. O FNDE declarou adotar, desde 2018, ações para enfrentar a questão das obras paralisadas da sua carteira. Criou um grupo de trabalho (GT) para fornecer assistência técnica e financeira aos entes federados, seja por meio de contato telefônico, e-mail ou *in loco*.

94. Essa assistência consiste em prestar esclarecimentos acerca de pleitos de prorrogação de prazo de vigência dos instrumentos e realizar avaliação de quais obras são passíveis de serem retomadas. Enfatizou que a prorrogação do prazo de vigência só é efetuada quando há a possibilidade de retorno à execução e de conclusão do empreendimento.

95. Outra ação foi implementada em 2022, a partir da reformulação de um processo de trabalho, foi a realização, a cada 3 meses (maio, agosto e outubro), de monitoramento para identificar aquelas obras que entraram na situação de paralisadas e realizar análise sistêmica do ponto de vista de viabilidade de retomada. Infere-se uma maior probabilidade de retomada às obras paralisadas recentemente.

96. As atividades de monitoramento foram subdivididas em três fases: análise das particularidades de cada obra por meio do Simec, a fim de identificar possíveis pendências e incorreções a serem discutidas junto ao ente; contato direto com o tomador por meio de ligação telefônica ou e-mail; e, preenchimento da planilha de controle para produção de relatórios e estatísticas.

97. Especificamente em relação à viabilidade de retomada de obras, o Fundo esclareceu que são realizadas reuniões com o ente, para que ele manifeste o **interesse na continuidade de execução das obras** paralisadas, e que também promova o **estudo de viabilidade** para cada uma das obras e, diante da constatação por parte do ente federado da possibilidade de retomada e ausência de solicitação de cancelamento, o Fundo requer a **ratificação da capacidade operacional do tomador**. (Fonte: Nota Técnica Conjunta 3407991/2023 Resposta ao Ofício de Requisição

0001/2023-TCU, de 1/3/2023 - peça 236)

98. Ao final dessas fases o contrato pode ser prorrogado, excepcionalmente, desde que atendidos certos condicionantes. Todavia, se a obra for considerada inviável, não há a prorrogação do instrumento pactuado, de modo que a obra passa para a situação de inacabada, se apresentar algum percentual executado, ou cancelada, se não tiver execução física registrada no Simec. Nesses dois últimos casos, por conseguinte, sucedem-se as providências para ressarcimento dos recursos federais porventura repassados (Fonte: entrevista com o FNDE, em 30/5/2022 c/c Nota Técnica Conjunta 3407991/2023).

99. A principal causa, identificada pela autarquia, para a paralisação das obras atualmente é falta de pagamento dos empreendimentos que possuem desembolsos deferidos tecnicamente (ausência de pagamento dos boletins de medição) que implicam paralisações das execuções por parte das construtoras. Na data-base de 30/5/2022, aproximadamente, 20% das obras que se encontravam na situação de paralisadas eram por falta de pagamento (1.058 obras paralisadas, 204 com desembolsos deferidos tecnicamente no valor de cerca de R\$ 20 milhões).

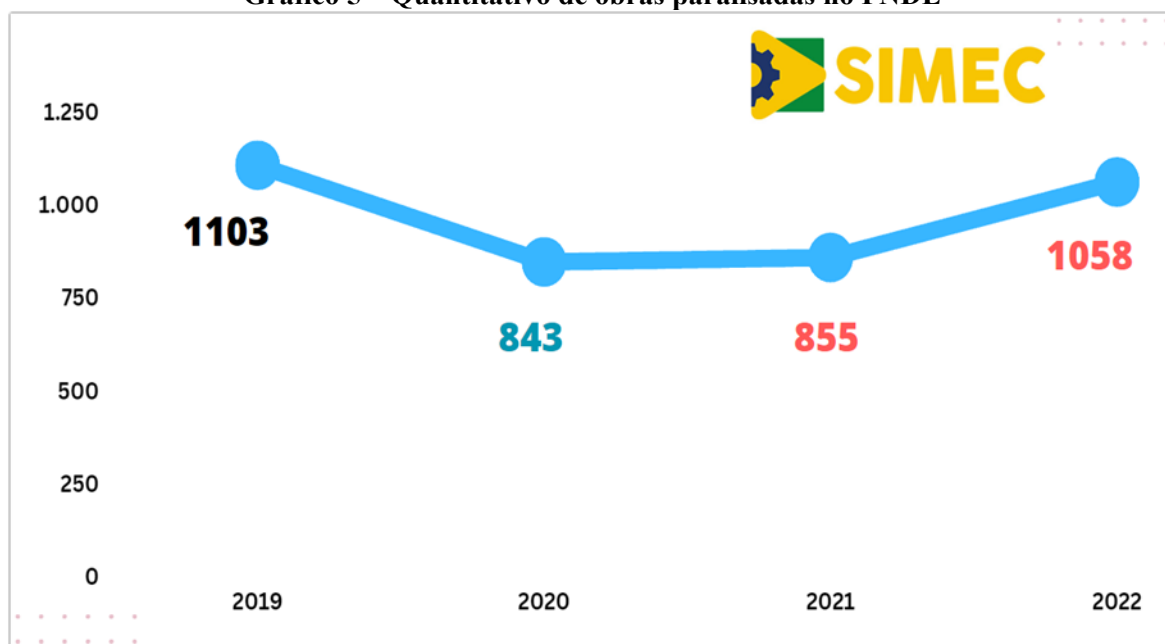
100. Nesse sentido, a iniciativa adotada pelo Fundo foi a elaboração de duas notas técnicas a saber: nº 2499438/2021 e nº 1909338/2020.

101. A primeira (ainda vigente) permite a utilização de recursos próprios do tomador para pagamento de serviços efetivamente executados e aprovados tecnicamente, inerentes às ações de infraestrutura escolar e pedagógicas pactuadas no âmbito do Plano de Ações Articuladas - PAR, porém pendentes de repasses por parte da Autarquia, desde que observadas as condições constantes da referida nota. (Fonte: Nota Técnica Conjunta 3407991/2023, Resposta ao Ofício de Requisição 0001/2023-TCU, de 1/3/2023 (peça 236).

102. A segunda nota técnica (ainda vigente) permite o remanejamento de recursos de obras canceladas para obras paralisadas, desde que estejam com pagamento pendente ou tenham viabilidade de retomada (Fonte: Nota Técnica Conjunta 3407991/2023 p. 4 Resposta ao Ofício de Requisição 0001/2023-TCU, de 1/3/2023, peça 236).

103. Observa-se que, em relação a obras paralisadas, o FNDE adota um trabalho individualizado em cada obra da carteira e estabelece pré-requisitos para evitar que uma obra que não possua mais interesse para o município ou não possua viabilidade técnica, incluindo a capacidade operacional do município, seja retomada. Todavia não há informação acerca da profundidade de análise para validação do estudo de viabilidade, nem sobre o nível de avaliação da capacidade técnica do tomador (se há comprovação ou se é declarativo). Ademais, o que foi apresentado é que a principal causa de paralisação é a falta de pagamento dos boletins de medição e, na tentativa de diminuir o impacto da falta de recursos, optou-se pelo remanejamento de recursos de obras canceladas.

104. Em que pese essas iniciativas informadas pelo FNDE para melhorar a gestão de sua carteira de obras paralisadas, as ações se mostraram insuficientes, pois o quantitativo de obras paralisadas no período de análise desta fiscalização 2019-2022 manteve-se praticamente constante, em um patamar indesejável.

Gráfico 5 – Quantitativo de obras paralisadas no FNDE


Fonte: peça 249, p. 5-6.

105. A variação percentual do estoque de obras paralisadas de 2019 a 2022 é quase nula (decréscimo de cerca de 0,04%), todavia, no biênio de 2020 e 2021, percebe-se uma diminuição mais significativa nas obras paralisadas quando comparada ao ano-base 2019, de 24% e 22%, respectivamente.

106. Em relação à série histórica apresentada acima, o FNDE comentou que, possivelmente o aumento no número de obras paralisadas de 2021 (855) para 2022 (1.058) deve ter sido reflexo do período de pandemia do Coronavírus, em virtude da paralisação de serviços não essenciais, entre eles algumas construções, prejudicando a continuidade e a evolução dos empreendimentos (peça 249, p. 6).

Obras Inacabadas

107. As ações implementadas pelo FNDE com o intuito de auxiliar estados e municípios para finalizar obras inacabadas consistiram, principalmente, na publicação de Resoluções que possibilitavam celebrar novos Termos de Compromisso entre os entes federados e o Fundo, para finalização de obras decorrentes de instrumentos, cujo prazo de vigência tenha se esgotado sem a conclusão do objeto pactuado, desde que atendidos os critérios estabelecidos nesses normativos.

108. A última resolução (nº 16, de 30 de setembro de 2021) estabeleceu a data de 30 de dezembro de 2021 como prazo limite para os entes solicitarem a retomada das obras inacabadas. Atualmente, não há nenhum normativo prevendo novas repactuações.

109. Uma das causas da baixa adesão dos entes federados às resoluções reside no fato de o FNDE não permitir a atualização dos valores pactuados originalmente, nem atualização financeira, nem revisão decorrente de ajustes/revisão de projetos, nem decorrentes do impacto da Pandemia da Covid, tampouco aumento dos preços dos insumos da construção civil, ou seja, os valores pactuados originalmente permanecem constantes. Caso o ente deseje efetuar uma repactuação para finalizar a obra, terá que arcar com recursos próprios.

110. O FNDE quando questionado acerca de quantos entes poderiam ter solicitado repactuações de suas obras inacabadas, no período de 2018 a 31/12/2021, ou seja, quantas obras estavam aptas a pedirem repactuação e não o fizeram, segregando por ano de vigência das resoluções, esclareceu

que o Simec não possuía uma configuração que fornecesse esse dado, tampouco era possível controlar, de maneira efetiva, múltiplas solicitações de repactuação para uma mesma obra, que também poderia ocorrer. Apesar dessas ressalvas, apresentou a tabela que permite ter uma noção do panorama da situação.

Tabela 2 – Obras Inacabadas que não solicitaram repactuação, segregadas por Aptidão e Resolução Pendente

Aptidão para Solicitação de Repactuação / Resolução	Quantidade de Obras
Aptas	952
Res. 3/2021	923
Res. 3/2018	29
Inapta	298
Res. 3/2021	287
Res. 3/2018	11
Total Geral	1.250

Fonte: SIMEC, compatibilizado com relatórios de controle internos, extraído em 03/02/2023 Nota Técnica Conjunta 3407991/2023, Resposta ao Ofício de Requisição 0001/2023-TCU, de 1/3/2023 (peça 236). Dados extraídos em maio de 2022.

111. Ante o exposto, dada a baixa eficácia dessa iniciativa, combinado a impossibilidade de novos aportes pelo FNDE para entes federados (um dos principais entraves para que esses solicitassem as repactuações), normativos nos mesmos moldes das resoluções anteriores, especialmente pela ausência de atualização de valores, possivelmente não trariam resultados significativos para resolver o problema das obras inacabadas.

Obras Canceladas

112. A principal iniciativa apontada pelo FNDE para endereçar uma solução para as obras canceladas foi a elaboração da Nota Técnica 909338/2020 (ainda vigente). Essa norma estabelece critérios para o remanejamento de recursos, aplicáveis para obras canceladas cujo instrumento celebrado possui mais de uma obra pactuada.

113. A referida nota explica que, via de regra, nos casos em que o instrumento celebrado possui mais de uma obra pactuada, e dentre elas constarem obras canceladas, o montante de recursos federais utilizados destas obras deveria ser devolvido.

114. Entretanto, dada a indisponibilidade financeira e/ou orçamentária da Autarquia e a não efetivação dos repasses para pagamento de obras, por já terem executado percentual de obra e por haver recursos na conta específica do instrumento celebrado, foi permitida a utilização dos recursos que haviam sido repassados para a obra cancelada para a obra não cancelada – chamado de remanejamento de recursos de uma obra cancelada para outra(s) obra(s) não cancelada(s) do mesmo instrumento.

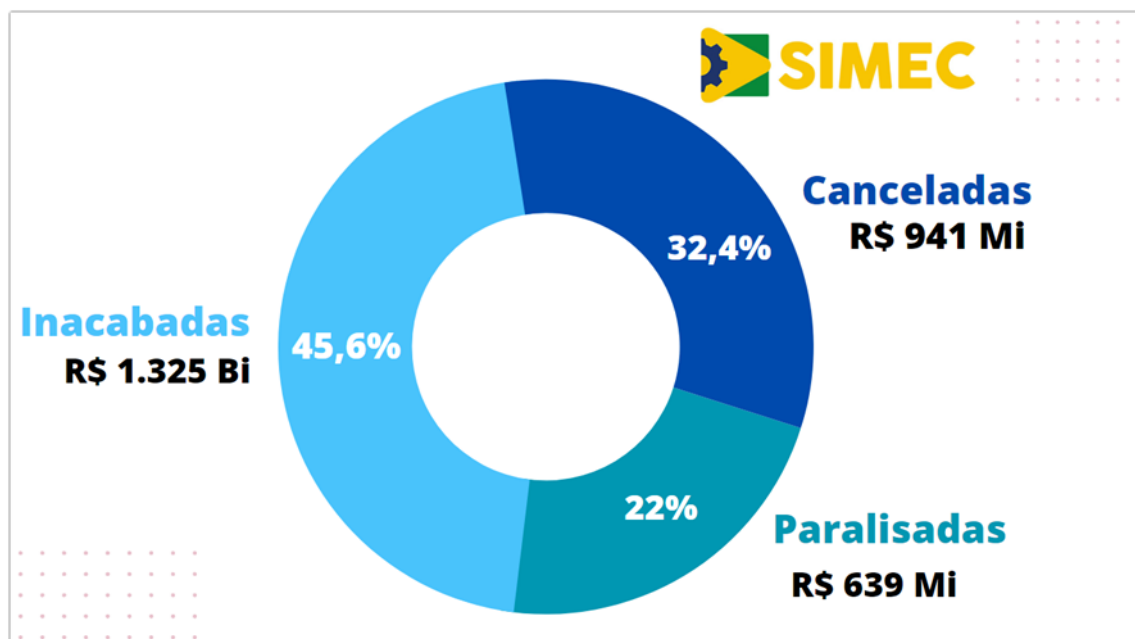
115. Desta forma, quando houver a possibilidade de remanejamento, e a necessidade de “indicação” de mais de uma obra não cancelada e que tenha percentual executado aguardando a

efetivação bancária ou que irá executar (obras momentaneamente paralisadas), foram estabelecidos critérios para priorização do repasse de recurso listados a seguir:

- I – Obras concluídas com pagamento pendente;
- II – Obras em execução com pagamento pendente
- III – Obras em execução;
- IV – Obras paralisadas com pagamento pendente; e
- V – Obras paralisadas com viabilidade de retomada.

116. Registre-se que o valor repassado para obras canceladas do FNDE, no período da análise 2019–2023, é bastante expressivo frente às inacabadas e paralisadas, cerca de 60% do total.

Gráfico 6 – Valores repassados para obras do FNDE: Investimento estrutural



Fonte: SIMEC, extração em 03/07/2023

117. Dada a materialidade dos valores envolvidos nas obras canceladas– no contexto da carteira do FNDE – a CGU, no Relatório Anual de Contas nº 80/2018, fez diversas recomendações ao Fundo, em linha com os demais órgãos de controle e visando buscar, dentre outros objetivos, a uniformidade de critérios, como a publicação de normativo disciplinando as obras canceladas do Proinfância, incluindo, pelo menos, os procedimentos administrativos necessários, com seus prazos máximos, para a devolução dos recursos financeiros transferidos.

118. Quando questionado acerca do atendimento dessa recomendação, o Fundo informou que já elaborou a Nota Técnica nº 3194179/2022/CGIMP/DIGAP visando a atender as recomendações da CGU e que o documento está em fase de aprovação, e que tão logo esteja disponível será encaminhado ao TCU (Fonte: Nota Técnica Conjunta 3407991/2023 p. 3 Resposta ao Ofício de Requisição 0001/2023-TCU, de 1/3/2023 (peça 236).

119. Ante o exposto, em que pese as iniciativas adotadas e em andamento implementadas pelo FNDE, no período de 2018–2022, para resolver o problema das obras canceladas, o Fundo ainda não logrou o êxito desejado, qual seja, dar uma destinação conclusiva para esses empreendimentos, de modo que a carteira de obras do Fundo reflita a real situação das obras paralisadas de seu Portfólio.

3.2.1.2 Secretaria de Educação Superior (Sesu) e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec)

120. Ambas as Secretarias esclareceram que as ações para a retomada de obras paralisadas no âmbito das entidades a elas vinculadas se dão por intermédio de **transferência de recursos orçamentários e financeiros**.

121. Ou seja, a Sesu e a Setec estabelecem diretrizes, critérios e eixos temáticos como prioritários para recebimento de recursos para alocar nas entidades vinculadas, que por sua vez, dada sua natureza autárquica, lhes confere autonomia administrativa, didático-científica e de gestão financeira e patrimonial para definir suas demandas (peça 167, p. 3) e executar as obras.

122. A Setec informou que a análise quanto à viabilidade da retomada das obras paralisadas, e quais não justificam novas ações, ou ainda a identificação do motivo de paralisação, caberia à própria instituição, face a autonomia desses órgãos (peça 167, p. 3).

123. Também informou a existência de 393 obras na Rede EPCT, sendo 317 em execução e 76 paralisadas na data-base de 9/6/2022. Quanto às obras com indicação de paralisação, informou que o valor médio dos contratos é de R\$ 1,8 milhões e o percentual médio de execução da obra é de 32,7%. As obras paralisadas estão distribuídas em 17 estados das 5 regiões do país, sendo 44% das obras localizadas nos estados de Minas Gerais, Pará, Amazonas e Rio Grande do Sul. A Sesu não apresentou o quantitativo de obras paralisadas.

124. Ante o exposto, verifica-se que o MEC, possivelmente, para as entidades vinculadas que possuem autonomia, em função da sua natureza autárquica, e que executam a construção, reforma e/ou ampliação de forma direta ou indireta de obras, promove ações para induzir – por meio do estabelecimento de eixos prioritários para recebimentos de recursos por esses órgãos – de modo a convergir as demandas das instituições com os eixos considerados preferenciais pelas Secretarias.

125. Todavia, essas ações têm um alcance limitado e dependem de certo grau de discricionariedade das Universidades Federais e da Rede EPCT.

3.2.2 Ministério da Saúde

126. O escopo desta auditoria no que se refere a pasta setorial supramencionada se restringe à análise da construção de Unidades de Pronto Atendimento e das obras do programa Requalifica UBS, o qual basicamente promoveu a construção e atualização de Unidades Básicas de Saúde por todo o país de acordo com as solicitações dos gestores locais. Esses objetos são operacionalizados via transferência de recurso “fundo a fundo” via Fundo Nacional de Saúde (FNS).

127. O Ministério da Saúde apresentou uma série de medidas promovidas com a finalidade de sanear o estoque de obras paralisadas bem como evitar que novas obras chegassem a essa situação.

128. Uma iniciativa que merece destaque é o **programa de readequação da rede física do Sistema Único de Saúde** oriunda de investimentos realizados pelos entes federativos com recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, instituído pela Portaria GM/MS nº 3.583, de 05 de novembro de 2018, e pelo Decreto nº 9.380, de 22 de maio de 2018.

129. A medida permitia que estados e municípios adaptassem estruturas de saúde prontas, mas que ainda não estavam funcionando, para outra finalidade de assistência dentro da área da saúde, sem precisar devolver os recursos federais. Essa iniciativa possibilitava dar outra destinação para edificações construídas com recursos federais da área da saúde (em sua maioria UPAs, as quais reconhecidamente tem valor de custeio elevado), de modo a não perder obras concluídas, que por algum motivo, não atendiam mais às necessidades da população, desde que atendidos os critérios de elegibilidade previstos nos normativos. A possibilidade de os entes pleitearem as readequações findou em 30/6/2020.

130. Estavam aptos a pedir a readequação os entes federados que receberam recursos por meio de transferência fundo a fundo, o que exclui, a princípio, todas as demais formas de financiamento, como é o caso das obras oriundas de contrato de repasse ou outros instrumentos congêneres. Outros condicionantes que deveriam ser observados é que a totalidade da verba deveria ter sido aplicada na obra e que não poderia ter sido objeto de reforma ou ampliação, somente construção.

131. A medida encontrou algumas dificuldades durante seu primeiro ano de implantação, não logrando êxito na divulgação plena para os gestores, o que resultou em uma baixa adesão. Entretanto, após alguns ajustes procedimentais administrativos, a ação foi prorrogada com prazo de encerramento alterado para o dia 30 de junho de 2020.

132. Analisando os números relacionados a esta ação, no âmbito da Secretária de Atenção Especializada (SAES), a informação de que 124 obras foram readequadas indica resultado positivo do programa de Readequação da rede física do Sistema único de Saúde (SUS). Isso porque observou-se que a maioria dos equipamentos que sofreram readequação eram do tipo Unidade de Pronto Atendimento. E que restam atualmente um estoque de 295 Unidades de Pronto Atendimento paralisadas.

133. Em entrevista, a equipe técnica da pasta explicou que devido ao custeio elevado desses equipamentos muitos municípios identificaram problemas para arcar com a operação do estabelecimento e, a partir daí, a obra foi paralisada como possível manobra para evitar o dispêndio ou realizar a devolução dos recursos empregados na construção.

134. Outra medida adotada pelo Ministério foi implementada a partir de 2017, em que obras financiadas na modalidade “fundo a fundo” passaram a ter os recursos federais disponibilizados em parcela única, para evitar a interrupção e/ou atraso no fluxo financeiro dos recursos. Além disso, os valores passaram a ser atualizados monetariamente (índice do Sinapi), observando o aumento dos preços da região, de modo a refletir o que de fato o ente irá precisar para executar a obra.

135. Sobre esse assunto, cabe destacar a apreciação do relatório da auditoria que avaliou a gestão do programa de construção de UPAs e UBSs. O Acórdão 1.426/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler (peça 16), determinou ao Ministério da Saúde que:

9.1.1. somente realize transferências de recursos destinadas a investimentos em projetos específicos para expansão da rede física da saúde, por meio de novas obras de UPA e UBS, observando exigências legais relativas às transferências voluntárias, conforme disposto no art. 18, parágrafo único, da Lei Complementar nº 141/2012, formalizando previamente com os entes beneficiários instrumentos de natureza convencional;

136. A determinação possui como fundo as falhas nos controles e na prestação de contas adequada desses instrumentos financiados na modalidade fundo a fundo. No acordo recente que monitorou o cumprimento da decisão, consignou-se que a determinação não foi cumprida e informou-se ao Ministério sobre a pendência, alertando quanto a possibilidade de multa em caso de não cumprimento (Acórdão 61/2023-TCU-Plenário - TC 011.497/2014-9).

137. Sobre os controles existentes, questionado quanto à realização de análise de risco prévia ao repasse de recursos para a construção de Unidades Básicas de Saúde que verifique indicadores da qualidade da gestão municipal e capacidade fiscal, ou mesmo relacione a inadimplência do ente em pacto anterior à solicitação, o Ministério da Saúde respondeu que não existe este tipo de avaliação.

138. A análise de risco prévia ao aporte é um processo crucial para avaliar a capacidade do tomador do recurso de cumprir suas obrigações e responsabilidades em um novo projeto ou programa. Essa análise envolve a avaliação de vários fatores, incluindo a capacidade fiscal, a situação financeira e a capacidade de gestão do ente.

139. Além de falhas na análise de risco prévia ao aporte, observou-se falhas na fase de prestação

de contas desses instrumentos, dado que, segundo as normas aplicáveis a transferência fundo a fundo no MS, a apresentação das contas relativas as obras deveriam ser registradas no Relatório Anual de Gestão – RAG em âmbito municipal (PRT MS/GM 381/2017, Art. 13). Porém, ao realizar teste substantivo nos controles administrativos que estruturam o processo de prestação de contas e cobrança administrativa, a equipe constatou que esses documentos não apresentam os empreendimentos executados no período de corte do relatório.

140. A equipe também constatou que as falhas no acompanhamento e monitoramento das obras ensejaram até mesmo a cobrança administrativa para devolução de recursos repassados pelo cancelamento de obras que estão em funcionamento.

141. Como exemplo, a partir do término do prazo de conclusão da obra sem a informação registrada por parte do gestor local, o SISMOB notifica automaticamente o representante local, e em caso de não receber medidas saneadoras a proposta é cancelada. Ocorre que em diversos casos o próprio município finaliza a obra com recursos próprios, promovendo até mesmo a posterior habilitação no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES (plataforma também desenvolvida e mantida pelo Ministério da Saúde) com o intuito de obter recursos para o custeio das equipes e equipamentos do local.

142. Questionado sobre esta inconsistência, o FNS, gestor da plataforma SISMOB, informou que não há integração entre os sistemas da pasta, e por esse motivo uma quantidade significativa de obras concluídas ou até mesmo canceladas e paralisadas no sistema, possam, na realidade, estar em funcionamento.

143. Com isso, chega-se à situação paradoxal em que administração está tendo custos administrativos para estabelecer processo de cobrança em obras que já estão em pleno funcionamento.

144. No que tange a análise de performance dos repasses realizados, não foi possível identificar instrumento formal de aferição de resultados tanto da política de construção de equipamentos de saúde, quanto do impacto dos convênios assinados nos resultados da política nacional de saúde ou plano nacional de atenção básica, em violação ao previsto no Art. 2º, §2º da Portaria nº 381, de 6 de fevereiro de 2017 do Ministério da Saúde.

145. Cita-se ainda como medida adotada pelo Ministério da Saúde para melhorar a gestão da carteira de obras paralisadas, a elaboração de uma **cartilha destinada ao congresso nacional** contendo os programas que poderiam receber recursos de emendas parlamentares da pasta. No entanto, o documento não continha menções a retomada de obras paralisadas. A equipe de auditoria verificou que não ocorrem repasses de recurso por via de emenda parlamentar para retomada de obras paralisadas. Os técnicos não souberam informar se há obstáculos legais que vedem esse tipo de aporte.

146. Passando-se à análise dos números da carteira de obras, verifica-se que as ações implementadas pela Ministério da Saúde não foram suficientes para enfrentar o problema das obras paralisadas de forma eficaz, pois o quantitativo de empreendimentos nesta situação se mostra demasiadamente elevado, conforme figura a seguir, em que pese diversas iniciativas adotadas pela pasta.

147. Isso porque, embora informações do SISMOB apontassem poucas obras paralisadas, cerca de 33 à época do levantamento, o painel de obras fundo a fundo indicou que 2858 empreendimentos do Programa Requalifica UBS registradas como canceladas receberam pelo menos a primeira parcela, e contidas nesse grupo estão 1043 receberam também a segunda parcela. Neste último caso, o montante repassado representa 80% do total do recurso pactuado (fonte: relatório de obras canceladas SISMOB 28/03/2023).

148. É salutar apontar que, segundo a portaria SEGES/ME Nº 25.405, de 23 de dezembro de

2020, uma obra é considerada cancelada nos casos em que há decisão judicial nesse sentido ou não houver mais interesse em dar continuidade à obra que se encontra sem funcionalidade.

149. Desse modo, a equipe de auditoria entende que, por não haver indicação de enquadramento em nenhuma dessas hipóteses, em atenção a portaria supramencionada, essas obras deveriam registrar a situação paralisada, totalizando ao menos 2891 obras paralisadas nesta setorial.

150. No que tange a eficácia das ações adotadas, observa-se que grande parte dessas obras tiveram sua habilitação anterior ao ano de 2018, não sendo possível identificar se as mudanças realizadas pelos gestores federais da pasta foram eficazes para controlar o número de obras que alcançam esta situação. Isso porque as habilitações neste período sofreram forte impacto orçamentário.

151. Por outro lado, resta claro que as medidas adotadas pela setorial não foram eficazes para retomar e concluir as obras canceladas/paralisadas entre 2009 e 2017, o que sugere a existência de problemas na gestão dos projetos ou na utilização dos recursos.

152.

Gráfico 7 – Quantidade de propostas para equipamentos de saúde no SISMOB



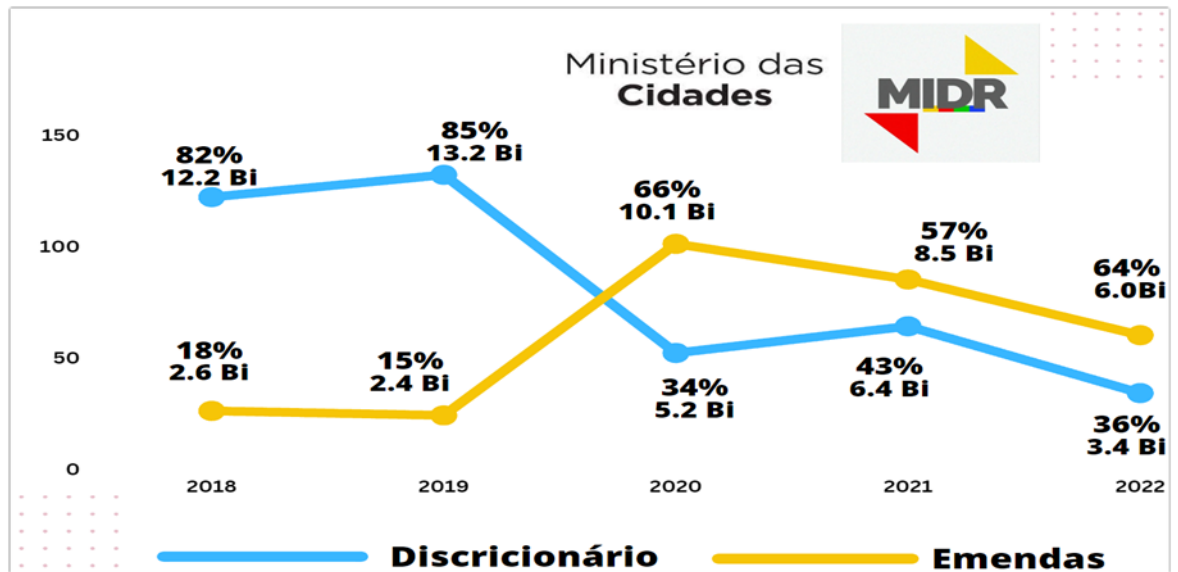
Fonte: elaboração própria, Sismob extração 2/8/2022

3.2.3 Ministérios das Cidades e da Integração e Desenvolvimento Regional (antigo Ministério do Desenvolvimento Regional)

153. Dados do antigo Ministério do Desenvolvimento Regional (atuais Ministérios das Cidades e da Integração e Desenvolvimento Regional) apontam que até outubro de 2022, o MDR possuía cerca 12 mil contratos ativos que correspondiam a um investimento de R\$ 70 bilhões, dentre recursos do governo federal e de contrapartidas, distribuídos em aproximadamente de 4 mil municípios do país (Nota Técnica nº 14/2022/CGNT/DICT/GAB-SE-MDR).

154. Destes contratos, ainda restava empenhar cerca de 25% do volume de recursos previstos da União, o que correspondia a R\$ 15 bilhões, e executar 50% do recurso financeiro (R\$ 32 bilhões). Além destes empreendimentos, o MDR ainda gere a carteira de investimento do Programa Minha Casa Minha Vida, com cerca de 3,6 mil contratos em execução e investimento de 21 bilhões de reais.

Gráfico 8 – Proporção orçamento MDR – recursos de emendas x discricionário



Fonte: Nota Técnica nº 14/2022/CGNT/DICT/GAB-SE-MDR

155. A gestão da carteira de obras do antigo MDR enfrenta um desafio relacionado à mudança na composição do orçamento do órgão. No período de 2019 a 2022, os recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares, passou de 15% para 64% do orçamento do ministério, reduzindo sensivelmente a participação proporcional dos recursos discricionários.

156. Quase a totalidade dessa dotação proveniente de emendas (cerca de 96%) está concentrada em 3 ações orçamentárias, sendo sua maioria em novas obras voltadas a pavimentação ou recapeamento de vias e calçadas, ou para aquisição de máquinas e equipamentos.

157. Assim, o desafio do Ministério para gestão da sua carteira passa pelo aumento do risco de novas paralisações considerando a dificuldade de se obter recursos para ações orçamentárias destinadas à manutenção de grande parte dos seus contratos.

158. A atuação do Ministério para enfrentar o obstáculo abrangeu ofício aos parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal visando maior eficiência alocativa dos recursos orçamentários de emendas em ações em andamento e estruturantes para o desenvolvimento regional e urbano.

159. A pasta elaborou uma lista com 241 operações, distribuídas nos 27 estados da federação, consideradas estratégicas por tema, bem como estabeleceu critérios de priorização da carteira, sob o ponto de vista das políticas sob sua responsabilidade, para alocação prioritária de recursos oriundos de emendas parlamentares no ano de 2023, conforme se segue:

- i) Por tema – Saneamento: esgotamento sanitário, abastecimento de água, drenagem, manejo de resíduos sólidos;
 - a. Defesa Civil: contenção de encostas;
 - b. Desenvolvimento urbano e mobilidade urbana: sistema de transporte público coletivo e pavimentação;
 - c. Habitação: urbanização;
 - d. Obras hídricas: Ramal do Apodi, Ramal do Piancó e Ramal do Salgado; Vertentes litorâneas; Cinturão das águas; Seridó; Adutora do agreste e sistema adutor do oeste (Oroco-Ouricuri), barragem de arvorezinha; obras de infraestrutura hídrica, entre outras;
- ii) Por critérios de priorização – obras estratégicas para o desenvolvimento regional e

urbano:

- a. em andamento ou a iniciar, aguardando autorização de início de objeto ou etapa;
- b. com autorização concedida e que sofreram corte/bloqueio orçamentário;
- c. paralisadas em processo de retomada; e
- d. com necessidade de alocação de recursos orçamentários no ano de 2023.

160. Dentre elas, são destacados 81 empreendimentos potencialmente atrativos sob a ótica do Congresso Nacional em função do porte, dos benefícios sociais estimados, do ponto de vista da intervenção, da localidade e da possibilidade de conclusão no exercício de 2023 (Fonte: Nota Técnica 14/2022/CGNT/DICT/GAB-SE-MDR – SEI 59000.018269/2022-17.)

161. Em que pese a baixa disponibilidade de recursos discricionários, destaca-se ações adotadas por algumas secretarias para retomada de obras paralisadas sob sua gestão. Cita-se as iniciativas para a conclusão de empreendimentos e para o aumento da segurança jurídica dos gestores adotadas pelo Departamento de Produção Habitacional (DPH) da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), por exemplo:

i) constituição de um grupo de trabalho com os principais atores com poder decisão sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), antigo Programa Casa Verde e Amarela, quais sejam: MDR, Caixa (gestor operacional), Caixa e Banco do Brasil (Agentes Financeiros), sob a coordenação do Ministério, com o objetivo de atuar de forma estratégica para resolução de problemas executivos identificados nas operações pendentes de finalização do Programa;

ii) elaboração de um estudo para formalização de critérios para reconhecimento da Covid-19 como fato superveniente ensejador de suplementação de recursos financeiros para os tomadores de recursos e suporte jurídico para a realização de reequilíbrio econômico-financeiro (estudo que recebeu parecer favorável da Consultoria Jurídica do MDR e da CGU);

iii) acompanhamento da superação de pendências para entrega dos empreendimentos;

iv) análise de empreendimentos com problemas complexos que demandavam ações diferenciadas;

v) proposição de soluções para a retomada de obras, por exemplo: desmobilização, involução de obras, novos limites de valores para as Unidades Habitacionais, redução de especificações mínimas (redução de metas quantitativas e qualitativas sem perder de vista a utilidade do produto final e assegurar a economicidade e efetividade do objetivo Programa); e

vi) elaboração da Instrução Normativa nº 34, de 14 de outubro de 2022 (Fonte: Ata da Reunião do dia 19/4/2022, Ofício 347/2021/CGIM/DPH/SNH/MDR e Apresentação da CGIM).

3.2.4 Caixa Econômica Federal

162. Durante o trabalho, também foram colhidas informações de outras pastas setoriais, que não constavam do escopo da fiscalização, mas que merecem ser relatadas para evidenciar o cenário de gestão de obras públicas na administração federal.

163. Durante as entrevistas e respostas aos ofícios de requisição encaminhados, observou-se a cultura das pastas que possuem contratos executados por meio da Caixa Econômica Federal de direcionar à empresa pública os questionamentos recebidos, evidenciando uma postura de terceirização das informações da sua carteira. Observou-se inclusive direcionamento à Caixa de questões relacionadas a gestão dos empreendimentos, como viabilidade de retomada e critérios de priorização.

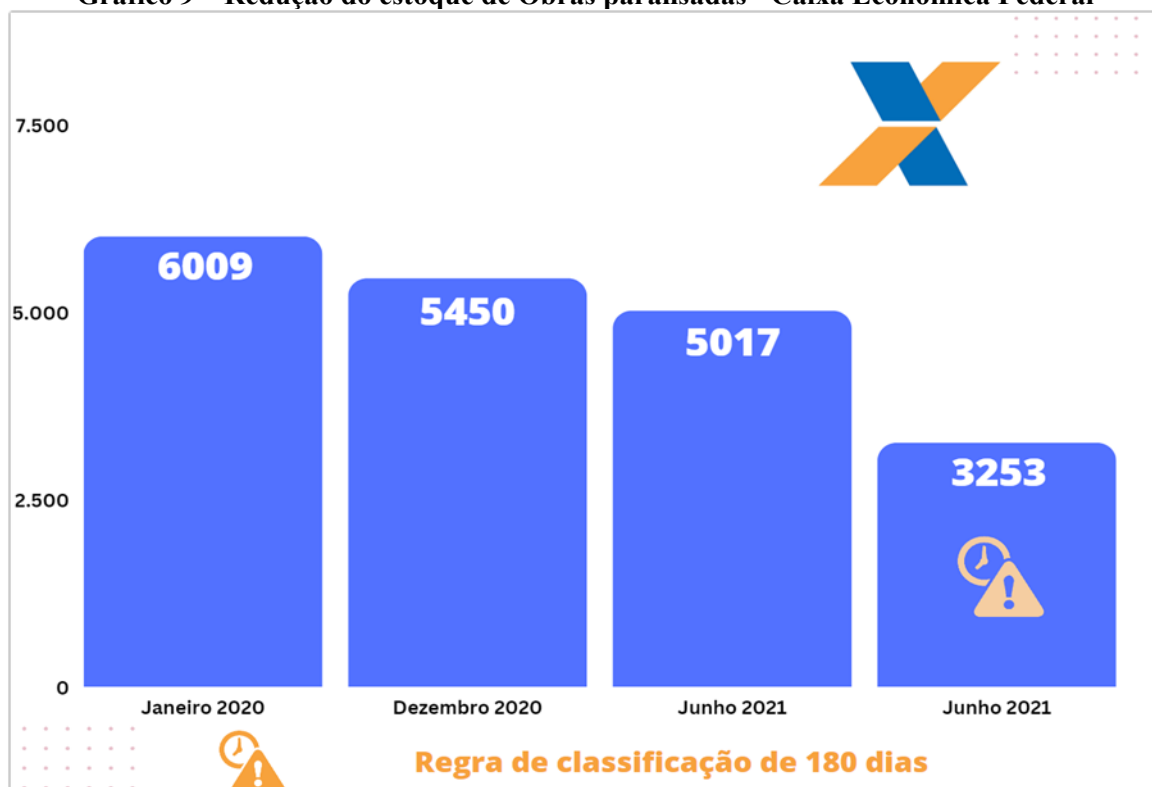
164. A Caixa ressaltou que atua como mandatária da União, nos limites de suas atribuições definidas nos correspondentes Contratos de Prestação de Serviços firmados e que não está

contemplado no escopo desses realizar qualquer análise de viabilidade de retomada, cabendo ao tomador de recursos realizar esta verificação (peça 218, p. 9-10).

165. Apesar da ressalva, ela apresentou as ações adotadas, dentro das suas competências, para tratar o passivo de obras paralisadas o que resultou em queda significativa do estoque de obras paralisadas nas quais a instituição atua como mandatária.

166. Essa redução tem relação direta com as mudanças promovidas pela Caixa na forma de gerenciamento e divulgação dos dados das obras, reduzindo as diversas classificações utilizadas anteriormente (adiantada, atrasada, normal, obra iniciada sem execução e paralisada) para apenas as situações “com execução iniciada” e “paralisadas”, sendo a última considerada para aquelas sem evolução por pelo menos 90 dias, em atenção ao Acompanhamento aberto neste Tribunal (TC 021.731/2019-5) relatado que em 2021.

Gráfico 9 – Redução do estoque de Obras paralisadas - Caixa Econômica Federal



Fonte: Atuação Caixa – Comissão Externa sobre Obras Inacabadas Câmara dos Deputados
07/07/2021

167. Outra movimentação importante para esse resultado foi a criação de uma gerência específica para realizar o monitoramento das obras públicas nas quais a entidade atua como mandatária da União Federal. Desta unidade pode-se destacar como principais iniciativas:

i) a criação do módulo de acompanhamento de obras paralisadas, de uso exclusivo dos gestores internos dessa instituição financeira, permitindo-lhes verificar, com base em uma série de painéis analíticos, a situação das obras paralisadas com atuação da Caixa em todos os entes federativos sob diversas perspectivas, por exemplo, a projeção de término da obra, classificando as obras por nível de atraso, evolução do estoque das obras paralisadas, tempo de paralisação das obras versus o percentual de execução realizado, dentre outras informações; e,

ii) auxílio dos colaboradores das gerências locais junto aos gestores para o desenvolvimento de um plano de ação para retomada e conclusão da obra (Fonte: Cartilha Painel de Obras

Paralisadas, de 22/6/2022, da Caixa e entrevista não estruturada com a equipe da Caixa/GOGOV/GESOV).

3.2.5 Resultados da atuação coordenada com os Tribunais de Contas dos entes federados

168. O principal papel de trabalho resultante da cooperação entre o TCU e os tribunais de contas locais, se deu em forma de questionário enviado aos municípios das suas respectivas áreas de atuação. A análise das respostas aos questionários permitiu verificar, ainda que de forma parcial, informações sobre obras que foram retomadas no período entre 2019 e 2022.

169. Aos gestores foi solicitado enviar informações quantitativas e qualitativas sobre as obras retomadas no intervalo supracitado, envolvendo ou não recursos federais. Como resultado do levantamento coordenado, foi possível obter informações sobre 560 obras, situadas em 294 municípios de 15 estados da federação.

170. Do total de 560 empreendimentos relatados pelos gestores locais, 276 (49,28%) são obras vinculadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sendo 133 obras financiadas com recurso do plano de ações articuladas (PAR), e 143 obras financiadas pelo Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).

171. Ainda foram identificadas 191 obras vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), todas relacionadas a ações de mobilidade urbana, saneamento e habitação. Bem como foram levantadas 56 obras de Unidade de Pronto atendimento (UPAs) e Unidades Básicas de Saúde (UBSs) pactuadas junto ao Ministério da Saúde (MS).

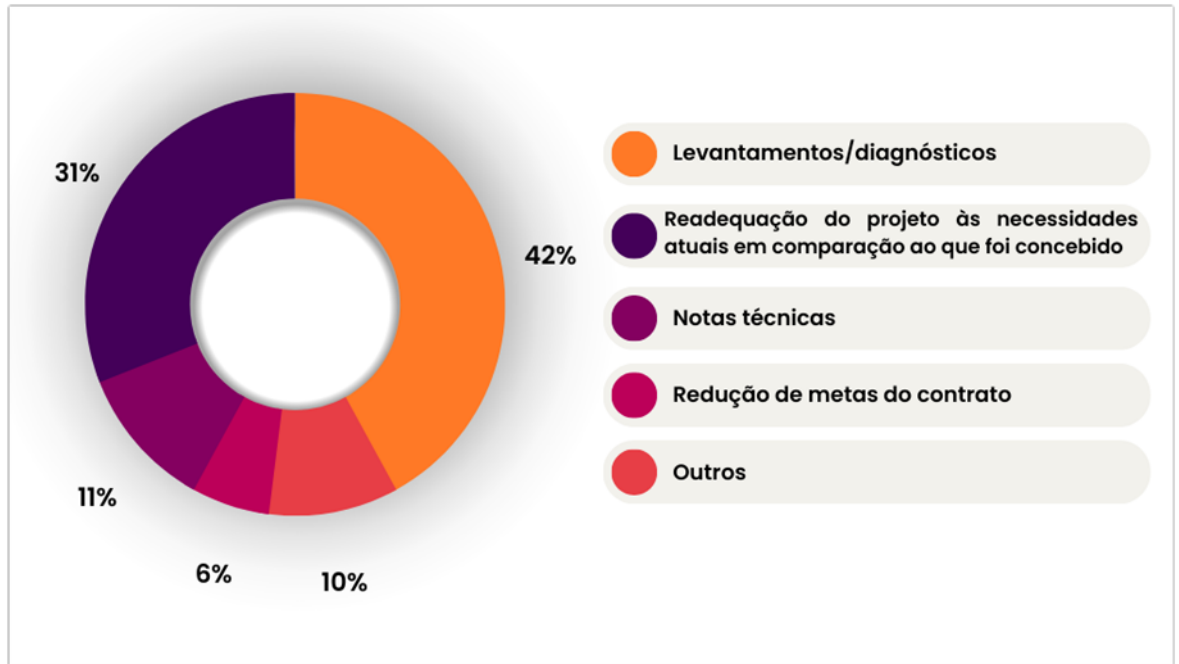
172. Com relação aos motivos de paralisação das obras levantadas, os respondentes indicaram variados fatores dos quais se mostraram mais significativos os seguintes: rescisão contratual (35,54%), atrasos no repasse (25,18%), abandono injustificado da obra pela empresa (17,86%), atraso de pagamento à contratada (16,61%) e desequilíbrio econômico-financeiro do contrato (15,71%).

173. Compilando-se os dados, nota-se que 15,71% das obras paralisadas contaram com alocação de recursos via emenda parlamentar para suportar sua retomada. Entretanto, a parte mais significativa da amostra foi retomada utilizando o saldo do próprio convênio, ainda que com a necessidade, em algumas delas, de aporte de recursos do erário municipal. Ao menos 440 obras não tiveram alocação de novos recursos financeiros.

174. Dentre as medidas apontadas pelos gestores locais que contribuíram para a retomada de obras paralisadas destacaram-se os levantamentos e diagnósticos realizados nos empreendimentos, a readequação dos projetos às necessidades atuais da região, produção de notas técnicas e redução de metas.

175. Os levantamentos e diagnósticos foram citados em 41,07% das obras como fator que contribuiu para sua retomada. Já a readequação do projeto às necessidades locais foi associada ao desentrelaçamento de 30,36% dos empreendimentos da amostra.

Gráfico 10 - Ações efetivas para retomada de obra



Fonte: elaboração própria com base nos dados encaminhados pelos Tribunais de Contas

176. Observa-se que, na visão dos entes locais, questões financeiras da execução contratual, como atrasos de pagamento/repasso e desequilíbrios são responsáveis pela maior parte dos motivos de paralisação de obras. E, para enfrentar o problema, redução de metas do contrato e readequação de projetos mostram-se como alternativas para dar prosseguimento aos empreendimentos e melhorar a gestão da carteira de obras paralisadas.

3.2.6 Cenário de Fragmentação de Ações

177. Ao promover a comparação dos cenários das ações adotadas pelos diferentes setoriais, a equipe constatou a pluralidade de ações isoladas e a falta de coordenação e articulação entre as pastas para abordar problemas em muitos casos similares, indicando inequívoca ausência de coordenação, planejamento, priorização, monitoramento e avaliação por parte do Centro de Governo.

178. Cita-se, inicialmente, a **diversidade de conceitos** adotados pelas pastas ministeriais para obras paralisadas e seus impactos na qualidade das informações. Apesar da uniformização do conceito ter sido positivada pelo então Ministério da Economia, por meio da Portaria Seges/ME nº 25.405, de 23/12/2020, após recomendações do Tribunal no Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, vários ministérios continuam adotando conceitos distintos dos indicados acima, por exemplo o FNDE, que além de concepção própria para as obras paralisadas, também classifica as obras inconclusas nas categorias inacabada e cancelada.

179. Além da diversificação de conceitos, a **fragilidade de dados** também tem provocado impactos no processo de gestão da carteira de obras. Cita-se o caso do Ministério da Saúde em que obras em funcionamento estão sendo objeto de cobrança em processos de prestação de contas. Ressalta-se, no entanto, que os casos relacionados à fragilidade de dados foram trazidos a este trabalho de forma exemplificativa, apenas para ilustrar o impacto na gestão da carteira. O estudo mais aprofundado do assunto está sendo tratado em outros processos abertos neste Tribunal.

180. Sobre a fragmentação de ações, cabe citar as diferentes posturas adotadas pelos órgãos para situações similares. Observou-se no FNDE um movimento inicial de redução da carteira de obras paralisadas entre 2019 e 2020 e posterior aumento do quantitativo, atribuído inicialmente aos **efeitos do período da pandemia da Covid-19**. Durante entrevista efetuado junto à autarquia, foi

informado que a elevação dos preços da construção civil associado à proibição de se efetuar atualização dos valores pactuados originalmente, devendo o aumento ser arcado com recursos próprios do tomador, podem ter provocado o aumento de paralisações (peça 249, p. 6).

181. Por outro lado, já no âmbito da SNH-MDR, foi possível, após elaboração de estudo, a formalização de critérios para reconhecimento da Covid-19 como fato superveniente ensejador de suplementação de recursos financeiros para os tomadores de recursos e suporte jurídico para a realização de reequilíbrio econômico-financeiro (estudo que recebeu parecer favorável da Consultoria Jurídica do MDR e da CGU).

182. Noutro giro, no âmbito do Ministério da Saúde, apesar da promoção de atualização regionalizada de valores prévia ao ajuste, em caso de repactuação de termos, não foi identificada iniciativa de atualização de valores para a retomada de obras paralisadas. A bem da verdade, após 2017 os aportes de recursos aos entes tomadores passaram a ser realizados em parcela única (peça 209, p. 1), não sendo registradas repactuações de propostas com obra paralisada.

183. No **compartilhamento de informações** com o Congresso Nacional para orientar a alocação de recursos observa-se uma semelhança de ações. Na saúde, foi identificada a elaboração de uma cartilha destinada ao congresso nacional contendo os programas que poderiam receber recursos de emendas parlamentares da pasta. No entanto, o documento não continha menções a retomada de obras paralisadas.

184. No âmbito do MDR, o qual elaborou uma lista com 241 operações, distribuídas nos 27 estados da federação, consideradas estratégicas por tema, bem como estabeleceu critérios de priorização da carteira, sob o ponto de vista das políticas sob sua responsabilidade, para alocação prioritária de recursos oriundos de emendas parlamentares no ano de 2023 (peça 269 p. 6).

185. Na prática, observa-se uma sobreposição de ações para disputar recursos de emendas parlamentares, não sendo possível definir entre as diferentes prioridades de cada pasta, quais são as prioridades do governo federal como um todo.

186. A falta de uma orientação central e coordenação sobre a gestão da carteira proporciona sobreposição de ações, falta de uniformidade de entendimentos, ocasionando insegurança jurídica, bem como lacunas de informações. A equipe não identificou ao menos a existência de norma que possibilite a **classificação de uma obra como inviável**, mesmo subsistindo fortes indícios de empreendimentos para os quais não se vislumbra solução possível dentro da tipologia estabelecida e ajustes firmados. A ação mais próxima identificada foi a readequação da rede física do Sistema Único de Saúde, que procurou dar destinação para obras que não possuíam funcionalidade, de modo a adequar o empreendimento às necessidades e condições do município de operar o serviço público. No entanto, não se identificou normativo que possa orientar e dar segurança para gestores tomarem decisões sobre a destinação desse passível inviável.

187. Para exemplificar a importância de se tratar as obras consideradas inviáveis, cita-se o recente levantamento efetuado pelo governo federal junto aos prefeitos para levantar informações fidedignas sobre as obras paralisadas (Plataforma Mãos à Obra), em que se constatou que os prefeitos não têm interesse de retomar aproximadamente 1/3 das obras (Apresentação Audiência Pública Obras paralisadas – Assembleia Legislativa do estado de Goiás em 13/06/2023).

188. Por último, sobre a **priorização de investimentos baseada em critérios**, observou-se que há pastas que sequer tem conhecimento da sua carteira, recorrendo à Caixa para levantamento de informações quando solicitado. Observou-se ação isolada de algumas secretarias na definição de critérios de prioridade dentro do seu eixo de atuação, como a Sesu e Setec no Ministério da Educação e da SNH no antigo MDR, mas sem definição central das prioridades do governo federal.

189. A falta de critérios para embasar a alocação de investimentos gera situações de elevado risco para a gestão da carteira, como a evidenciada pelo MDR acerca da baixa alocação de recursos

discrecionários para manter sua carteira. No caso, o recebimento de recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares passou de 15% para 64% do orçamento do ministério, no período de 2019 a 2022, obrigando o Ministério a adotar ações na tentativa de conscientizar o poder legislativo para suprir a necessidade de recursos para honrar sua carteira de investimento.

190. Observou-se durante o ano de 2023 um movimento do governo federal de priorizar a retomada de obras, com a criação da Plataforma Mãos à Obra e a recente Medida Provisória 1174, de 12 de maio de 2023, que instituiu o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica. No entanto, como será exposto no tópico seguinte, há a necessidade de se estabelecer uma ação coordenada por parte do governo federal na gestão dessa carteira, a fim de evitar problemas como os relatados acima.

3.3 Insuficiência das Ações Coordenadas pelo Centro de Governo

191. A fragmentação das ações pelas diversas pastas setoriais decorre da ausência de coordenação e falta de critérios objetivos por parte dos órgãos centrais de governo. Não há uma visão global da carteira de obras públicas financiadas com recursos federais, falta a indicação de quais obras são prioritárias, quais não serão retomadas por inviabilidade técnica, seja por falta de maturidade do projeto ou pela inviabilidade de financiamento, impactando a prestação dos serviços vinculados a cada política pública.

192. A situação encontrada gera insegurança jurídica aos gestores para tomarem decisões acerca da destinação a ser dada às obras paralisadas em função da insuficiência e/ou ausência de normas que prevejam orientações e tratamento a ser dado aos empreendimentos nessas situações.

193. Um outro efeito é a retomada de obras não prioritárias e/ou inviáveis do ponto de vista técnico-econômico-financeiro-jurídico, bem como que não atendam às necessidades locais atuais, resultando em alocação ineficiente dos recursos.

194. Em 2019, a CGU elaborou um relatório de levantamento (Relatório 843821), no qual avaliou a carteira de obras paralisadas e emitiu diversas recomendações às pastas setoriais para que adotem ações de racionalização da carteira, avaliação de riscos prévia a transferência de recursos, entre outras recomendações. O relatório ressaltou que há espaço para o centro de governo coordenar as diversas ações que já estão em andamento para retomada das obras paralisadas, assim como para melhorar a comunicação entre os órgãos envolvidos, controladores, licenciadores ambientais, inclusive, criando um foro permanente para mediação de eventuais conflitos.

195. No âmbito desta auditoria, foi questionado à Casa Civil as ações adotadas para atendimento das recomendações proferidas pela CGU (peça 29). O órgão limitou-se a informar que não houve recomendações no relatório CGU 843821 direcionadas diretamente ao Centro de Governo, mas tão somente observação e que por não possuir obras sob sua gestão, em especial, paralisadas ou inacabadas o atendimento aos demais questionamentos estaria prejudicado (peças 164 e 165).

196. Da mesma maneira, ao ser questionado, o então Ministério da Economia (ME), em resposta ao Ofício 0043-102/2022-TCU/SeinfraUrbana (peça 34) informou algumas ações adotadas para melhorar a gestão da carteira de obras, como alterações na Lei de Diretrizes Orçamentárias e publicização de dados por meio da Plataforma+Brasil e do Obrasgov.br, mas ressalta que baseando-se nas atribuições emanadas do Decreto Presidencial 9.745, de 8 de abril de 2019, alterado pelo Decreto 11.036, de 7 de abril de 2022, não compete à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) o acompanhamento direto das obras de outros órgãos, assim como não há obras sob sua gestão.

197. O ME complementa que as atividades ligadas diretamente à gestão das obras paralisadas, análise sobre viabilidade ou não de sua retomada, possíveis alternativas ou destinação para esses empreendimentos, providências ou soluções para seu andamento, informações de contratos e classificação da carteira, são competência exclusiva dos órgãos responsáveis por sua execução

(peça 123, p. 3).

198. No entanto, pelo exposto nesse relatório, é evidente a necessidade de se obter uma coordenação centralizada para enfrentamento do desafio, a fim de se estabelecer referências mínimas a serem seguidas pelos órgãos setoriais.

199. *In casu*, a Lei 13.844, de 18 de junho de 2019 (revogada pela Medida Provisória 1.154, de 1º de janeiro de 2023), atribuiu ao Centro de Governo, conforme que em seu art. 3º, inciso II, a competência da Casa Civil da Presidência da República para coordenar, articular e fomentar políticas públicas necessárias à retomada e à execução de obras de implantação dos empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos.

200. Desta feita, observa-se que a referida Medida Provisória, em seu art. 3º, inciso VII traz a mesma redação dentro das competências da Casa Civil.

201. Em relação ao papel dos órgãos do Centro de Governo no planejamento, priorização e coordenação das ações das pastas setoriais, observa-se a existência do Referencial Centro de Governo do Comitê Interministerial de Governança. O referencial chama a atenção para o risco de fragmentação institucional e uma ausência da articulação entre os níveis estratégico e operacional:

A fragmentação pode levar à sobreposição e duplicação de mandatos. Este tipo de estrutura requer, portanto, uma coordenação eficaz, não só entre o CdG e os outros ministérios, mas também dentro do próprio CdG, uma vez que é necessário coordenar vários componentes para alcançar os resultados definidos pelo Chefe do Poder Executivo.

(...)

Desse modo, uma oportunidade de atuação do CdG para diminuir o risco de uma maior fragmentação entre os programas é, na elaboração dos próximos PPAs, fortalecer a articulação entre as dimensões estratégica e operacional, tornando mais claro como os programas podem contribuir para as prioridades governamentais.

(...)

Nessa perspectiva intraorganizacional, uma das principais dificuldades enfrentadas pelo CdG é a fragmentação institucional. Embora a distribuição de funções e de competências entre vários órgãos permita uma maior especialização da atuação, ela representa também um maior risco de sobreposições, duplicações e lacunas de responsabilidades, risco que se exponencia num cenário de alterações institucionais frequentes. Esses eventos, quando concretizados, provocam refração de tempo e esforços, atravancando a eficiência do CdG em múltiplas frentes.

(...)

A revisão funcional deve conduzir a uma arquitetura organizacional mais simplificada de CdG, primando, sempre que possível, pela não fragmentação das competências e processos de uma mesma função em diferentes órgãos.

202. Especialmente em relação à governança no âmbito do governo federal e aos respectivos órgãos instituídos, também cita-se como referência o Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, o qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Importa destacar que as competências do Comitê Interministerial de Governança (CIG), composto pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, coordenador do referido comitê; pelo Ministro de Estado do então Ministério da Economia; e, também, pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, com a redação dada pelo Decreto 9.901, de 8 de julho de 2019, são as seguintes:

Art. 9º-A. Ao CIG compete:

- I - propor medidas, mecanismos e práticas organizacionais para o atendimento aos princípios e às diretrizes de governança pública estabelecidos neste Decreto;
- II - aprovar manuais e guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para a implementação dos princípios e das diretrizes de governança pública estabelecidos neste Decreto;
- III - aprovar recomendações aos colegiados temáticos para garantir a coerência e a coordenação dos programas e das políticas de governança específicos;
- IV - incentivar e monitorar a aplicação das melhores práticas de governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e
- V - editar as resoluções necessárias ao exercício de suas competências.

203. Considerando que o tema da gestão da carteira de obras paralisadas deve ser inserido em um contexto mais abrangente de planejamento da infraestrutura, ressalta-se a importância do Decreto 10.526, de 20 de outubro de 2020, o qual institui o Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura e o Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura no âmbito do Governo Federal. Dentre outros órgãos da República, conforme seu art. 5º, o comitê será formado pela Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará; bem como pelos Ministério da Economia; Ministério da Infraestrutura; Controladoria-Geral da União; e Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Ressalta que uma de suas principais competências é:

Art. 2º Ao Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura compete:

- I - promover a compatibilidade e a integração entre as políticas e os planejamentos setoriais que compõem a infraestrutura do Governo federal, mantida a autonomia de cada Ministério na governança e na definição das prioridades. (grifo acrescido)

204. A partir das respostas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Economia, em relação aos ofícios enviados pela equipe de auditoria, entende-se que as medidas adotadas pelos órgãos do Centro de Governo se mostraram insuficientes para coordenar, planejar, priorizar, monitorar e avaliar as ações na gestão da carteira de obras paralisadas do governo federal nas diversas pastas setoriais, no período de 2019 a 2022. Tampouco foram apresentados estudos ou providências relacionados à destinação das obras paralisadas consideradas inviáveis de serem retomadas.

205. Considera-se que uma das **causas** para o atual cenário é a ausência de um plano central para gestão das obras paralisadas que estabelecesse a estratégia, coordenação e coerência das políticas públicas que seriam priorizadas, bem como o grau de priorização entre as políticas públicas, sopesando a limitação dos recursos operacionais e orçamentários.

206. A baixa institucionalização de normas que prevejam procedimentos a serem adotados pelos gestores, como no caso de inviabilidade de retomada das obras, indicando, por exemplo, adoção de providências para dar uma funcionalidade ou destinação a esses empreendimentos, contribui para a insegurança jurídica dos *stakeholders* no enfrentamento dos desafios de gestão da sua carteira. A relevância de tal problema foi demonstrado pelo levantamento do “Mão à Obra” que identificou que para 1/3 das obras não há interesse em retomada.

207. Da mesma maneira, foi demonstrado que questões técnicas e financeiras, como a ausência de atualização dos projetos, concorre para a situação encontrada narrada, considerando que os contratos de repasse, convênios e termos de parceria foram assinados, em alguns casos, há mais de dez anos, e representam um sensível obstáculo para o Centro de Governo e pastas setoriais decidirem acerca das prioridades, em razão do impacto no orçamento federal ou outras fontes de financiamento. Como apontado, na visão dos entes locais, questões financeiras são as principais causas de paralisação das obras.

208. Fica evidente assim, a necessidade de apresentação de um plano central, desdobrado nos diferentes níveis de detalhamento estratégico, tático e operacional, a fim de consolidar a estratégia do governo federal para a gestão da carteira de obras paralisadas.

209. Para isso, a criação de indicadores e metas é fundamental para a gestão eficaz das ações, isso porque são utilizados para monitorar o desempenho e o impacto das iniciativas, a eficiência da alocação dos recursos orçamentários e identificar pontos de melhoria e corrigir eventuais desvios. Além disso, os indicadores e metas permitem uma melhor comunicação e transparência com a sociedade, uma vez que demonstram o impacto das ações governamentais sobre a população.

210. No caso da gestão de obras públicas, é importante que os indicadores e metas da carteira estejam alinhados com os programas em que as obras estão inseridas. Isso permite uma visão mais ampla e integrada da gestão das iniciativas, evitando duplicidade de esforços e desperdício de recursos.

211. Inicialmente, pode-se destacar como critério basilar para exigir a melhoria na gestão da carteira de obras paralisadas o princípio da eficiência na administração pública, esculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF).

“o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público”... (DI PIETRO, 2002)

212. Observa-se que, apesar da gestão feita pelas pastas setoriais individualmente em relação as suas respectivas carteiras, numa visão global, não há a devida sistematização e coordenação pelo Centro de Governo, o que impossibilita o alcance da efetividade, saneamento e qualificação das carteiras, baseada em critérios e prioridades, no nível setorial e no de Centro de Governo, bem como, impossibilita a tomada de decisões qualificadas do ponto de vista estratégico, sopesando as limitações para o financiamento dessas obras.

213. Para o enfrentamento desses desafios, é necessário superar o desafio da deficiência dos dados, que vem sendo tratada há anos em trabalhos desse tribunal. Como destacado no Voto que conduziu o Acórdão 2.695/2022-TCU-Plenário, que tratou da consolidação das fiscalizações relacionadas a investimentos em obras públicas (Fiscobras 2022):

49. De fato, é cristalino que a centralização de informações mínimas acerca de todos os investimentos públicos em infraestrutura, em especial das obras custeadas com recursos do orçamento federal, é insumo sem o qual não é possível avaliar o quadro da gestão daqueles investimentos. Afinal, não se gerencia e não se controla adequadamente o que não se conhece – e nem o que é conhecido de forma incompleta –, sendo fundamental que os dados sejam críveis, de modo a permitir análises igualmente confiáveis. Em outras palavras, as informações acerca das obras devem ser completas, fidedignas e estar disponíveis de forma centralizada, a fim de atender os anseios de todos os interessados: cidadãos, sociedade civil, governo, órgãos de controle, entre outros. (grifos acrescidos)

214. Nessa questão, cabe pontuar como uma boa ação, algumas iniciativas positivas dos tribunais de contas locais, como, por exemplo, a colaboração entre o Tribunal de Contas do Tocantins e o Instituto Federal do Tocantins (IFTO) para avaliar o cenário de obras paralisadas no estado. Esta ação permitiu a projeção dos custos atualizados para conclusão das obras locais, incluindo, por exemplo, os danos causados pelas intempéries durante o tempo de paralisação. Tal ação demonstra a importância de se utilizar outros recursos, seja em relação à participação cidadã ou com outros atores disponíveis, para enfrentar os desafios de mão de obra e de dependência de informações locais.

215. Ante o exposto, considerando que o sistema adotado para solução do problema de dados (ObrasGov.br) ainda não se consolidou como o centralizador de informações, será **proposto** recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em coordenação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e com o Ministério do Planejamento e Orçamento que apresente, previamente à elaboração do Plano Central, em articulação com as pastas setoriais que possuam obras paralisadas sob sua gestão, levantamento do estado atual de todos os empreendimentos, possibilitando, em análise expedita, identificar as necessidades atuais da carteira de obras como um todo.

216. Em seguida, promover a elaboração de um Plano Central de Gestão da carteira de obras, que contemple a estratégia baseada em critérios de priorização, competências e responsabilidades dos atores envolvidos, e previsão da forma e frequência do desdobramento em planos táticos para retomada paulatina, em ordem de prioridade e retorno socioeconômico das obras a partir da análise de viabilidade conclusiva dos empreendimentos discriminados em cada período definido.

217. Será proposta ainda a publicação e consolidação das informações sobre a carteira na plataforma de dados pública Obrasgov.br, de todas as informações da análise conclusiva acima referida com a devida uniformização dos critérios de classificação de obras.

218. Por fim, com o objetivo de aprimorar a segurança jurídica das decisões a serem tomadas pelos *stakeholders* para a retomada ou não da obra, propõe-se a normatização de procedimentos a serem adotados pelos gestores em caso de inviabilidade de retomada das obras nessas situações, indicando, por exemplo, adoção de providências com base em critérios e evidências.

219. Espera-se com essa proposta que governo federal defina uma estratégia coordenada de enfrentamento do problema, com critérios adequados de priorização e segurança jurídica para os atores envolvidos. Retomar, de forma mais célere, as obras paralisadas e sanear a carteira, dando destinação adequada às obras consideradas inviáveis de serem retomadas. Com isso, reduzir o percentual de obras paralisadas e tornar mais eficiente o processo de gestão da carteira. Espera-se, ainda, contribuir para a melhoria do ambiente institucional e atração de investimentos públicos e privados no setor de infraestrutura.

220. Cabe destacar que a proposta de encaminhamento deste relatório já incorporou as considerações trazidas pelos gestores quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais medidas que os gestores proponham como alternativas, conforme o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, que dispõe sobre a construção participativa das deliberações do Tribunal de Contas da União. A análise das informações e os esclarecimentos prestados pelos gestores, a partir da leitura da versão preliminar do relatório, consta no "Apêndice G - Comentários dos gestores e análise da equipe".

IV. CONCLUSÃO

221. A presente auditoria teve por objetivo conhecer as iniciativas implementadas e em andamento, nas três esferas federativas, para a retomada das obras paralisadas, identificando soluções e critérios que possam ser disseminados aos órgãos e gestores de modo a induzir a melhoria na gestão da carteira de obras paralisadas, possibilitando a retomada dos empreendimentos ou, ainda, a promoção de nova destinação àquelas consideradas inviáveis.

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

223. Questão 1 - As ações formuladas no âmbito da administração pública destinadas a melhorar a gestão da carteira de obras paralisadas são adequadas e suficientes para o enfrentamento do problema?

224. Questão 2 - Há uma priorização, baseada em critérios, de modo a direcionar a alocação eficiente dos recursos para retomada de obras paralisadas?

225. Questão 3 - Há estudos ou providências em andamento relacionados à destinação das obras

paralisadas que se mostraram inviáveis de serem retomadas?

226. A partir das respostas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Economia, em relação aos ofícios enviados pela equipe de auditoria, pôde-se observar que as medidas adotadas pelos órgãos do Centro de Governo se mostraram insuficientes para coordenar, planejar, priorizar, monitorar e avaliar as ações na gestão da carteira de obras paralisadas. Há disparidade, fragmentação e insuficiência de ações realizadas pelas pastas setoriais na gestão da carteira de obras paralisadas no período de 2019 a 2022. Tampouco foram identificados estudos ou providências relacionados à destinação das obras consideradas inviáveis de serem retomadas.

227. Observa-se também que, apesar da gestão feita pelas pastas setoriais individualmente em relação as suas respectivas carteiras, numa visão global, não há a devida sistematização e coordenação pelo Centro de Governo, o que compromete a efetividade das ações, o saneamento e qualificação das carteiras, baseada em critérios e prioridades, no nível setorial e no de Centro de Governo, bem como impossibilita a tomada de decisões qualificadas do ponto de vista estratégico, sopesando as limitações para o financiamento dessas obras.

228. Conforme observado na seção II.3 deste relatório, para fins de escopo desta auditoria, o presente trabalho, quando menciona órgãos do Centro de Governo, faz referência à Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Economia, órgão do Poder Executivo da gestão federal no período de 2019 a 2022 e, na atual gestão, os Ministérios da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e do Planejamento e Orçamento.

229. Como principais efeitos da fragmentação das ações pelos órgãos setoriais e do desconhecimento pelo Governo Central, numa visão global da carteira, de quais obras são prioritárias e quais não serão retomadas por inviabilidade técnica, podem ser citados a ausência de efetividade na gestão da carteira de obras paralisadas e a ausência de prestação dos serviços vinculados a cada política pública.

230. No Voto que conduziu o Acórdão 2.695/2022-TCU-Plenário, que tratou da consolidação das fiscalizações relacionadas a investimentos em obras públicas (Fiscobras 2022), realizadas pelo TCU, foi destacado o efeito negativo na gestão das obras em razão da ausência de informações centralizadas bem como de sua completude.

231. Por conta desse desconhecimento, poderá haver ainda a retomada de obras não prioritárias e/ou inviáveis do ponto de vista técnico, econômico, financeiro e jurídico, bem como que não atendam mais às necessidades locais, resultando em alocação ineficiente dos recursos públicos.

232. Em função da baixa e/ou ausência de normas que prevejam orientações e tratamento a ser dado aos empreendimentos que se encontram paralisados, cancelados e inacabados, outro efeito que merece ser destacado é a insegurança jurídica aos gestores para tomarem decisões acerca da destinação a ser dada às obras, o que resulta na alocação de recursos e esforços para gestão de um passivo que gera pouco ou nenhum benefício para a população.

233. Acerca das referências utilizadas nesta auditoria, descritas na seção IV.2, destaca-se, como critério basilar para exigir a melhoria na gestão da carteira de obras paralisadas, o princípio da eficiência na administração pública, esculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Outro importante dispositivo, especialmente quando se trata de um cenário de restrição fiscal, é o art. 45 da Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual, em regra geral, estabelece que a lei orçamentária e as leis de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a LDO. Importante citar as regras na atual lei que rege as diretrizes orçamentárias, Lei 14.436/2022, no art. 20, inciso I, alínea b; art. 82, § 1º, incisos II e III e art. 100 que estabelecem, na destinação de recursos do orçamento, a priorização para concluir os projetos em andamento.

234. Ressalta-se também que o art. 3º, inciso VII da Medida Provisória 1.154/2023, que revogou a Lei 13.844/2019, estabelece a competência da Casa Civil da Presidência da República para coordenar, articular e fomentar políticas públicas necessárias à retomada e à execução de obras de implantação dos empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos. A auditoria também teve como referência o Decreto 9.203/2017, o qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, que estabelece em seu art. 9º-A as competências do Comitê Interministerial de Governança, dentre elas a de aprovar recomendações aos colegiados temáticos para garantir a coerência e a coordenação dos programas e das políticas de governança específicos e a de incentivar e monitorar a aplicação das melhores práticas de governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

235. Por sua vez, o art. 2º, inciso VII do Decreto 10.012/2019, que dispõe sobre a gestão e a governança da implementação e da execução dos empreendimentos que integravam o PAC em 31 de dezembro de 2018 estabelece um rol mínimo para os órgãos executores promoverem a transparência das informações atualizadas da carteira de projetos.

236. Em um contexto mais abrangente de planejamento da infraestrutura, ressalta-se a importância do Decreto 10.526/2020, o qual institui o Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura e o Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura no âmbito do Governo Federal. Em seu art. 2º, inciso I, e cria para o referido comitê a competência de promover a compatibilidade e a integração entre as políticas e os planejamentos setoriais que compõem a infraestrutura do Governo federal, mantida a autonomia de cada Ministério na governança e na definição das prioridades.

237. Dentre as referências deste trabalho, observa-se que o Referencial Centro de Governo do Comitê Interministerial de Governança observa que a fragmentação institucional se constitui em uma das principais dificuldades enfrentadas pelo Centro de Governo, com o aumento do risco de sobreposições e impacto na eficiência das atribuições do Centro de Governo.

238. Podem ser citadas como principais causas observadas para a ocorrência da situação encontrada: a) a ausência de plano central para gestão das obras paralisadas que estabeleça a estratégia, coordenação e coerência das políticas públicas que seriam priorizadas, bem como o grau de priorização entre as políticas públicas, sopesando a limitação dos recursos operacionais e orçamentários; b) a ausência de atualização técnica e financeira dos projetos, considerando que os instrumentos de repasse de recursos federais foram assinados, em alguns casos, há mais de dez anos, representando um sensível obstáculo para o Centro de Governo e órgãos setoriais decidirem acerca das prioridades, em razão do impacto no orçamento federal ou outras fontes de financiamento; c) baixa institucionalização de normas que prevejam procedimentos a serem adotados pelos gestores em caso de inviabilidade de retomada das obras, indicando, por exemplo, adoção de providências com base em critérios e evidências para a retomada ou não da obra, com o objetivo de aprimorar a segurança jurídica nesse caso aos *stakeholders*; e, d) ausência de definição de critérios de priorização que levem em consideração os objetivos das políticas públicas, combinados com os critérios técnicos para retomada de obras paralisadas.

239. Ante o exposto, será proposto recomendar aos órgãos do Centro de Governo que apresentem, em articulação com os órgãos setoriais que possuam obras paralisadas sob sua gestão a elaboração de um Plano Central de Gestão de Obras paralisadas com respectivas metas e indicadores, consubstanciando, dentre outras informações que o Centro de Governo achar pertinentes, em levantamento a ser realizado pelas pastas setoriais, também será recomendado o desdobramento de referido plano central em um plano tático com marcos temporais definidos; e, por fim, a normatização de procedimentos, em articulação com entidades e órgãos setoriais, a serem adotados pelos gestores em caso de inviabilidade de retomada das obras.

240. Entre os benefícios espera-se que o governo federal estabeleça a estratégia, com base em prioridades e critérios, adequados e suficientes, utilizando os recursos de forma eficiente, bem

como dê encaminhamento aos casos de obras paralisadas que se mostrarem inviáveis de serem retomadas.

241. Sobre a proposição para que sejam elaborados os planos táticos, implementados a partir da estratégia declarada no plano central para gestão, espera-se que haja o efetivo saneamento das respectivas carteiras de obras inconclusas.

242. A figura a seguir representa graficamente os atores envolvidos na implementação das recomendações, os produtos esperados e os marcos temporais, conforme item VI – Propostas de Encaminhamento.



Fonte: elaboração própria

243. Espera-se ainda que as propostas apresentadas possam contribuir para atrair investimentos de diversas fontes, pública, privada, nacional e internacional, a partir da melhoria do ambiente institucional, tornando mais claros os riscos e oportunidades dos empreendimentos da carteira.

244. Acerca da proposição de recomendar a normatização de procedimentos para obras inviáveis de serem retomadas, espera-se: a) maior celeridade nos processos, decorrente da pronta identificação de questões omissas, faltantes, pendentes ou incompletas e da tomada mais célere de providências para correção; b) estabelecimento de roteiro padronizado de avaliação, de forma que as manifestações técnicas resultantes da avaliação sejam consistentes e unívocas; e, c) promover maior segurança jurídica aos *stakeholders* e aprimorar o ambiente na gestão pública.

245. Por fim, importante ressaltar que as iniciativas em andamento para retomada de obras inconclusas (paralisadas, inacabadas e canceladas) do governo federal, seja Mãos à Obra, o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica ou o novo Plano de Investimentos em Infraestrutura deverão seguir os princípios propostos nesta auditoria e nos acórdãos decorrentes das auditorias anteriores no que couber. E que a nova lógica se dê em prol da qualificação da carteira das entidades e órgãos setoriais que realizam gestão de obras.

246. Deve-se considerar que os critérios que estão sendo propostos e as análises da carteira obra a obra sejam feitos com base em estudos e evidências e que esses sejam registrados em processos administrativos e especialmente no Obrasgov.br de forma a dar a maior transparência possível desses atos à sociedade.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em coordenação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e com o Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento no art. 250, inciso III do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União; art. 2º, inciso III, e art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, consoante o disposto no art. 45 da Lei 101/2000 c/c art. 20, inciso I, alínea b, art. 82, § 1º, incisos II e III e art. 100 da Lei 14.436/2022; art. 3º, inciso VII da Medida Provisória 1.154/2023; art. 9º-A do Decreto 9.203/2017; art. 2º, inciso VII do Decreto 10.012/2019; art. 2º, inciso I do Decreto 10.526/2020 e no Referencial Centro de Governo do Comitê Interministerial de Governança, que:

a.1) identifique os órgãos e entidades que possuem obras paralisadas (conforme conceito Portaria Seges/ME nº 25.405, de 23/12/2020), sob sua gestão e solicite, no prazo de 90 dias, levantamento consolidado das informações relativas a respectiva carteira de obras, que servirá de subsídio para elaboração do Plano Central de Gestão de Obras. Os produtos resultantes do levantamento devem contemplar no mínimo:

- i) universo das obras categorizadas por tipo de problema que ensejou sua paralisação;
- ii) ranking preliminar de obras a serem retomadas, indicando os critérios adotados pela pasta setorial no ranqueamento, por exemplo, as obras prioritárias, as de menor custo, aquelas cuja(s) causa(s) da paralisação sejam de mais fácil solução e as que tem impacto em outras políticas setoriais;
- iii) obras que podem receber nova destinação indicando o critério adotado;

a.2) no prazo de 150 dias, apresente ao Tribunal de Contas da União o Plano Central para Gestão de Obras paralisadas, consubstanciado, dentre outras informações, no levantamento referido na alínea anterior, compreendendo, no mínimo:

- i) as políticas públicas que serão priorizadas e os critérios adotados;
- ii) cronograma com definição de marcos temporais para publicação de plano tático para cada período, contendo as obras que serão submetidas à análise conclusiva de viabilidade para retomada, estabelecendo metas e indicadores para acompanhamento da conclusão dos empreendimentos;
- iii) definição de critérios e diretrizes para a retomada de obras paralisadas, por exemplo:
 - iii.1) percentual de execução física e financeira;
 - iii.2) tempo em que a obra está paralisada;
 - iii.3) impacto e retorno social e econômico do empreendimento;
 - iii.4) o orçamento informado pelas entidades e órgãos setoriais para finalização dos empreendimentos;
 - iii.5) as necessidades atuais dos entes federados;
- iv) rol das obras que em sintonia com as políticas prioritárias e os critérios técnicos definidos nas alíneas anteriores foram prioritárias de serem retomadas ou dada outra destinação;
- v) indicar possíveis fontes de financiamento para retomada e execução das obras nessas situações, quando possível, por exemplo, Orçamento Geral da União, Parceria Pública Privada, Concessão, Project Finance, emendas parlamentares, neste estágio não se busca ser taxativo ou exaustivo neste item, trata-se de uma análise preliminar de alternativas de

financiamento que possibilitem a retomada das obras;

vi) definição de diretrizes para apuração de responsabilidades por danos ao erário, em razão de abandono injustificado das obras, omissão, culpa ou dolo por parte dos gestores e terceiros envolvidos;

vii) indicação de responsáveis e competências por cada ação estipulada no plano.

a.3) no prazo de 180 dias, realize e coordene, em articulação com as entidades e órgãos setoriais que possuam obras paralisadas sob sua gestão, a formulação de um plano tático inicial, em consonância com o plano central, promovendo a análise conclusiva, obra a obra, para aquelas programadas para retomada no respectivo período, prevendo além das informações constantes no plano central, no mínimo:

i) a atualização dos projetos, contemplando, por exemplo, a validade do projeto considerando a situação atual (a depender do tempo que a obra ficou paralisada e da justificativa para permanecer na carteira);

ii) se a tecnologia construtiva adotada no momento da celebração do instrumento ainda está válida;

iii) se as estruturas físicas existentes no estágio atual comportam a retomada da obra ou requerem ações como demolições e/ou novas construções/reformas;

iv) no caso da necessidade de alterar a tecnologia construtiva ou, na hipótese de ações sobre as estruturas físicas, a estimativa de custo necessário para essas intervenções.

v) o estabelecimento de critérios técnicos visando a priorização das obras que orientem e deem segurança jurídica aos entes interessados, em conjunto com os critérios definidos para cada política pública

vi) grau de dificuldade para resolução do problema que levou a sua paralisação,

vii) o valor necessário para concluir o empreendimento, incluindo a atualização dos projetos e dos orçamentos das obras, transversalidade/multissetorialidade do empreendimento, e interdependência com outras obras;

a.4) no prazo de 180 dias, disponibilize as informações de todas as obras identificadas no levantamento preliminar na plataforma de dados pública Obrasgov.br com a devida uniformização dos critérios de classificação de obras de acordo com o item 9.1.3. do Acórdão 1.079/2019-Plenário, complementando a classificação da situação dos empreendimentos com a categoria “obra inviável”, de modo a apresentar de maneira atualizada, transversal e completa a carteira de obras paralisadas pelo Orçamento Geral da União;

a.5) a utilização da plataforma Obrasgov.br para registro de todos os projetos e empreendimento de infraestrutura, sejam aqueles em andamento ou novas iniciativas, como exemplo do Pacto Nacional de Retomada de Obras da Educação, Mãos à Obra e Novo Programa de Investimento em Infraestrutura;

a.6) no prazo de 120 dias, em articulação com as entidades e órgãos setoriais que possuem obras paralisadas sob sua gestão, a normatização de procedimentos a serem adotados pelos gestores em caso de inviabilidade de retomada das obras nessas situações, indicando, por exemplo, adoção de providências com base em critérios e evidências para a retomada ou não da obra, com o objetivo de aprimorar a segurança jurídica nesse caso aos *stakeholders*;

b) Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar a recomendação contida no item “a”.

APÊNDICE A – Metodologia

248. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância ao Manual de Auditoria Operacional do TCU.

249. Na fase de planejamento, realizou-se a elaboração da estratégia global de auditoria delineado em um quadro Canva (metodologia de planejamento estratégico), onde foram delimitados o problema, objetivo, escopo e não escopo do trabalho, o nível de asseguarção da auditoria, período de abrangência e cronograma dos trabalhos, usuários previstos e partes responsáveis, critérios, metodologia, estimativa dos recursos necessários, riscos do objeto e da auditoria.

250. Em seguida, realizaram-se pesquisas na legislação, na jurisprudência, na bibliografia relativa ao setor e em artigos e trabalhos técnicos publicados na imprensa e por órgãos públicos federais com o objetivo de conhecer mais sobre o objeto do presente trabalho. Também foram realizadas entrevistas com gestores dos seguintes órgãos: MEC, Ministério da Defesa, FNDE, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Regional e Caixa onde se buscou conhecer como o objeto de auditoria estava sendo tratado pelos gestores.

251. Conforme Apêndice B – Matriz de Identificação de Riscos, foram identificados os riscos de alto impacto relacionados ao processo de retomada de obras paralisadas obtidos por meio da aplicação da técnica análise SWOT. Esses riscos foram agrupados nas seguintes categorias: (a) divergências políticas; (b) ausência de governança e orientação centralizada; (c) insegurança jurídica e rigidez normativa; (d) fragilidade dos dados; (e) baixa capacidade financeira e fiscal; e, (f) dificuldade operacional.

252. Para a validação desses riscos, a equipe de auditoria realizou um painel interno com auditores que já atuaram no tribunal com a temática de obras paralisadas, bem como submeteu o levantamento dos riscos ao crivo dos tribunais de contas estaduais e municipais.

253. A partir dos riscos validados, identificaram-se aqueles que iriam afetar o desempenho do objeto da auditoria por meio do diagrama de verificação de risco (DVR), priorizando-se aqueles eventos de risco com alta probabilidade e alto impacto associados à gestão da carteira de obras paralisadas. Os riscos priorizados serviram como base para elaboração das questões de auditoria presentes na matriz de planejamento.

254. No dia 20/10/2022, realizou-se Painel de Referência para validação da matriz de planejamento com representantes dos Ministérios da Educação, da Saúde, do ex MDR, do FNDE, do Fundo Nacional de Saúde, da Caixa, do Instituto Brasileiro de Obras Públicas – Ibraop, do Gabinete do Relator Ministro Vital do Rêgo e auditores do TCU.

255. Na fase de execução, foram aplicados os procedimentos especificados na matriz de planejamento, adotando-se as seguintes técnicas de coleta de dados: a) exame documental; b) revisão documental; c) entrevistas; d) circularização; e, e) indagação escrita.

256. Para validação da matriz de achados, promoveu-se Painel de Referência, em 16/2/23 com a participação no Teams da Deputada Federal e Presidente da Comissão Externa de Obras Públicas Paralisadas e Inacabadas, do Conselheiro do Centro de Altos Estudo do TCU (CECAP), do Vice-Presidente de Relações Político-Institucionais da Atricon, do Conselheiro TCM-GO, do Presidente do Comitê Técnico de Obras Públicas do Instituto Rui Barbosa, do Conselheiro TCE-AC; da Secretária Adjunta da Casa Civil da Presidência da República, da Diretora do Departamento de Transferências Voluntárias e Plataforma + Brasil, da Diretora de Temas Transversais da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento; da Diretora Geral da Digap/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), da Coordenadora de Governança e Integridade da Assessoria Especial de Controle Interno do MEC; do Diretor-Executivo do Fundo Nacional de Saúde/MS, do Gerente de projetos do Ministério das Cidades, Sérgio Delduque; do Assessor da Secretaria Executiva do Ministério da Integração, do Gerente

Nacional de Soluções de Governo da Caixa, e o Diretor da Diretoria de Auditoria de Políticas de Infraestrutura da CGU. O Painel foi transmitido ao vivo pelo canal do Youtube. As análises e conclusões do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal.

257. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas a testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

258. Cabe pontuar também, que este trabalho contou com uma atuação coordenada com os Tribunais de Contas dos entes federados, por meio da Rede Integrar.

259. A Rede Integrar tem desempenhado um papel fundamental na auditoria de obras paralisadas em todo o país. Criada em 2019, é formada pelos Tribunais de Contas do Brasil, por meio do Acordo de Cooperação Técnica entre o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), o TCU e os Tribunais de Contas aderentes, com o objetivo de estabelecer cooperação técnica para fiscalização e aperfeiçoamento do ciclo de implementação de políticas públicas descentralizadas no Brasil.

260. A rede tem como objetivo principal combater a corrupção e o desperdício de recursos públicos, por meio da atuação integrada e coordenada dos seus membros. No que se refere à auditoria de obras paralisadas, tem se destacado pela identificação de irregularidades e pela proposição de soluções para a retomada dos empreendimentos.

261. Entre as principais contribuições da Rede Integrar na auditoria, podemos destacar a realização de fiscalizações conjuntas, o compartilhamento de informações e a elaboração de relatórios integrados, que consolidam as análises e conclusões de cada órgão participante.

262. Com a colaboração e articulação no âmbito da Rede Integrar foi possível realizar a fiscalização em coordenação com outros dezoito Corte de Contas brasileiras nas diversas esferas de atuação federativa, quais sejam:

i. Tribunais de conta dos estados: Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santos, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins;

ii. Tribunais de contas dos municípios: do Goiás e do Pará; e

iii. Tribunais de contas do município: do Rio de Janeiro e de São Paulo.

263. Assim, foi realizado levantamento junto aos representantes de cada entidade de controle para mapear o nível de maturidade local quanto à gestão da carteira de obras paralisadas. A partir dessa informação, foram identificados diversos níveis de experiência e gestão de empreendimentos, tanto do ponto de vista da corte de contas local, quanto de seus jurisdicionados.

264. Nessa esteira, estabeleceu-se estrutura de trabalho em equipe baseada em plataforma tecnológica de colaboração para facilitar troca de informações, reuniões de cadência, elaboração de questionários e demais papéis de trabalho.

265. Por fim, o trabalho contou com o apoio da Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o Controle Externo e o Combate à Corrupção (SOMA), atual Unidade de Auditoria Especializada em Métodos e Inovação (Audinovação), deste Tribunal. A supervisão da SOMA teve o objetivo de otimizar os recursos empregados na execução da auditoria operacional, bem como de mitigar riscos de detecção em auditoria.

266. O presente relatório já leva em consideração as informações e os esclarecimentos prestados pelos gestores a partir da leitura da versão preliminar do relatório, cuja análise consta no "Apêndice H - Comentários dos gestores e análise da equipe".

APÊNDICE B – Responsáveis

Órgãos/Entidades	Responsáveis
Casa Civil	Ciro Nogueira (04/08/2021-31/12/2022) Luiz Eduardo Ramos (29/03/2021-28/07/2021) Walter Braga Netto (18/02/2020-29/03/2021) Onyx Lorenzoni (01/01/2019-14/02/2020)
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Marcos Montes Cordeiro (31/03/2022-31/12/2022) Tereza Cristina (01/01/2019-30/03/2022)
Ministério da Cidadania	Ronaldo Vieira Bento (31/03/2022-31/12/2022) Onyx Lorenzoni (18/02/2020-12/02/2021) Osmar Terra (01/01/2019-14/02/2020)
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	Paulo César Resende de Carvalho Alvim (31/03/2022-31/12/2022) Marcos Pontes (01/01/2019-31/03/2022)
Ministério da Defesa	Paulo Sergio Nogueira (01/04/2022-31/12/2022) Walter Braga Netto (29/03/2021-01/04/2022) Fernando Azevedo e Silva (01/01/2019-29/03/2021)
Ministério da Economia	Paulo Roberto Nunes Guedes (01/01/2019-31/12/2022)
Ministério da Educação	Victor Godoy Veiga (29/03/2022-31/12/2022) Milton Ribeiro (16/07/2020-28/03/2022) Carlos Decotelli (25/06/2020-30/06/2020) Abraham Weintraub (08/04/2019-20/06/2020) Ricardo Vélez Rodríguez (01/01/2019-08/04/2019)
Ministério da Infraestrutura	Marcelo Sampaio Cunha Filho (31-03/2022-31/12/2022) Tarcísio de Freitas (01/01/2019-31/03/2022)
Ministério da Justiça e Segurança Pública	Anderson Gustavo Torres (29/03/2021-31/12/2022) André Mendonça (29/04/2020-29/03/2021) Sergio Moro (01/01/2019-24/04/2020)
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	Cristiane Rodrigues Britto (30/03/2022-31/12/2022) Damares Alves (01/01/2019-30/03/2022)
Ministério da Saúde	Marcelo Queiroga (23/03/2021-31/12/2022) Eduardo Pazuello (16/05/2020-23/03/2021) Nelson Teich (17/04/2020-15/05/2020) Luiz Henrique Mandetta (01/01/2019-16/04/2020)
Ministério de Minas e Energia	Adolfo Sachsida (11/05/2022-31/12/2022) Bento Albuquerque (01/01/2019-11/05/2022)
Ministério do Desenvolvimento Regional	Daniel de Oliveira Duarte Ferreira (31/03/2022-31/12/2022) Rogério Marinho (11/02/2020-31/03/2022) Gustavo Canuto (01/01/2019-11/02/2020)
Ministério do Meio Ambiente	Joaquim Alvaro Pereira Leite (23/06/2021-31/12/2022) Ricardo Salles (01/01/2019-23/06/2021)
Ministério do Turismo	Carlos Alberto Gomes de Brito (31/03/2022-31/12/2022) Gilson Machado Neto (09/12/2020-31/03/2022) Marcelo Álvaro Antônio (01/01/2019-09/12/2020)
Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação	Marcelo Lopes da Ponte (01/06/2020-31/12/2022) Karine Souza (23/12/2019-01/06/2020) Rodrigo Dias (30/08/2019-23/12/2019) Carlos Alberto Decotelli (04/01/2019-30/08/2019)

APÊNDICE C – Principais Produtos

267. Os papéis de trabalho elaborados e utilizados, durante a realização desta auditoria, guardam consonância com as Normas de Auditoria e com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União.

268. Um dos principais produtos elaborados na fase de planejamento, foi o **Plano de Auditoria**. Nesse documento, foram registrados o problema, a compreensão da equipe sobre o objeto auditado, o objetivo e o escopo, a visão geral do objeto, os riscos e as medidas mitigadoras, as questões de auditoria e a matriz de planejamento.

269. Estabelecidos os parâmetros norteadores da ação, foi necessário a confecção e aplicação de um **questionário aos tribunais de contas** participantes da auditoria com a finalidade de verificar o histórico de atuação e a maturidade dos tribunais de contas e dos gestores locais sobre gestão da carteira de obras em cada região.

270. As respostas ao questionário supramencionado geraram o **papel de trabalho com vistas a compilar e analisar** os dados informados. A avaliação da equipe indicou baixo nível de conhecimento e maturidade no tema por esses órgãos nas diversas regiões alcançadas por esse questionário. Desse modo, aplicou-se novo questionário, este direcionado aos gestores locais por intermédio dos tribunais de contas dos entes federados, solicitando informações quanto a retomada de obras que envolviam recursos federais com o objetivo de conhecer a solução aplicada em relação à causa de paralisação registrada.

271. Um terceiro questionário, desta vez com perguntas qualitativas, foi desenvolvido, no entanto, devido a dificuldades em obter respostas tempestivas por parte dos gestores no segundo questionário, afetados em grande parte pelo pleito eleitoral realizado em 2022, não foi possível colher as informações dos gestores.

272. A **Matriz de Planejamento** foi elaborada detalhando as três questões de auditoria, citadas no item II.3, com a devida especificação dos critérios, fontes de informação, técnicas de coleta e análise de dados, possíveis evidências e possíveis achados.

273. Aplicados os procedimentos, levantadas e analisadas as informações previstas na Matriz de Planejamento sobre as ações adotadas pelas pastas setoriais em relação à carteira de obras paralisadas, foi a vez de elaborar a **Matriz de Achados**.

274. Esse papel de trabalho foi a base do presente relatório e foi submetido ao crivo de diversos gestores e representantes de órgãos e entidades envolvidos com a problemática de obras paralisadas. Com os apontamentos realizados durante o evento, foi construído um **papel de trabalho compilando todas as críticas e sugestões**, facilitando sua avaliação e incorporação ao trabalho.

275. Em fases intermediárias da auditoria foi necessário **reportar** o andamento dos trabalhos para a Rede Integrar, em parceria realizada junto aos demais tribunais de contas participantes da fiscalização, bem como foi realizada **apresentação** do trabalho e de sua evolução ao gabinete do Ministro Vital do Rêgo, relator desta fiscalização.

APÊNDICE D – Aspectos Orçamentários

276. Neste tópico, apresentam-se os aspectos principais dos programas de governo, por área temática, constantes dos Plano Plurianual (PPA) relativos ao escopo e período da fiscalização (2019-2022), ou seja, perpassou dois PPAs, quais sejam, (2016-2019) e (2020-2023).

Função Educação

277. O financiamento para a construção de creches e pré-escolas do Proinfância foi contemplado nos programas finalísticos resumidos a seguir.

278. PPA (2016–2019) Programa Orçamentário: 2080 Educação de Qualidade para Todos;
279. PPA (2020–2023) Programas Finalísticos: 6015 Apoio a Manutenção da Educação Infantil e o 5011 Educação Básica de Qualidade.
280. O Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos teve, dentre outros objetivos, à ampliação do acesso à educação básica de qualidade (objetivo 1007) em cooperação com entes da federação. A meta mais aderente ao escopo desta fiscalização era apoiar a construção de 4 mil escolas de educação básica. Em relação às iniciativas destacam-se a assistência técnica e financeira para ações de infraestrutura escolar de apoio às redes de ensino e para a construção de escolas de educação básica em áreas indígenas, remanescentes de quilombos e do campo, contemplando as especificidades da educação básica em todas as suas etapas e modalidades.
281. O Programa 6015 – Educação Infantil tem por objetivo ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do Plano Nacional de Educação (2014 a 2024) e o Programa 5011 Educação Básica de Qualidade embora o objetivo declarado seja mais genérico qual seja elevar a qualidade de Educação Básica, promovendo o acesso, a permanência e a aprendizagem com equidade também financia ações do Proinfância.

Função Saúde

282. O financiamento para as ações do “Requalifica Unidades Básicas de Saúde – UBS” e das Unidades de Pronto Atendimento “UPAs” no período de 2019-2022 constam dos Programas 5019 Atenção Primária à Saúde cujo objetivo é promover a ampliação e a resolutividade das ações e serviços da atenção primária de forma integrada e planejada e 5018 Atenção Especializada à Saúde que tem por objetivo promover a ampliação da oferta de serviços da atenção especializada com vista à qualificação do acesso e redução das desigualdades regionais.
283. A Atenção Primária de Saúde é primeiro nível de atenção em saúde e que se caracteriza por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, além de ser a principal porta de entrada para o Sistema Único de Saúde – SUS, capaz de organizar o fluxo dos serviços nas redes de saúde, dos mais simples aos mais complexos com alto grau de descentralização e capilaridade.
284. A Atenção Especializada compreende ações e serviços mais complexos no âmbito do SUS, estruturada para as necessidades dos pacientes que não se esgotam no nível da atenção básica (“porta de entrada no SUS), incluindo procedimentos ambulatoriais e hospitalares com maior nível de complexidade.

Função Mobilidade Urbana

285. O financiamento para as ações envolvendo mobilidade urbana foram contempladas nos Programas finalísticos 2048 e 2219, ambos com a denominação ‘Mobilidade Urbana’, o primeiro no PPA 2016–2019 e o segundo no PPA 2019–2022, respectivamente, resumidos a seguir.
286. O Programa 2048 Mobilidade Urbana teve por objetivo apoiar a implantação, expansão e requalificação dos sistemas de mobilidade urbana com soluções acessíveis, sustentáveis e compatíveis com as características locais e regionais, priorizando os modos de transporte público coletivo e os não motorizados e promovendo a integração modal, física e tarifária.
287. O Programa 2219 Mobilidade Urbana tem por diretriz ampliar os investimentos privados em infraestrutura, orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica e por objetivo aprimorar o planejamento, a gestão e a infraestrutura de mobilidade urbana nas cidades e regiões.

Função Saneamento Básico

288. O financiamento das ações envolvendo saneamento básico foram contempladas nos

Programas finalísticos 2068 e 2222, ambos com a denominação ‘Saneamento Básico’, o primeiro no PPA 2016–2019 e o segundo no PPA 2019–2022, respectivamente, resumidos a seguir.

289. O Programa 2068 Saneamento Básico tinha os seguintes objetivos: (i) implementar medidas estruturantes que assegurassem a melhoria da gestão e da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, considerando o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a drenagem e manejo de águas pluviais, e a limpeza e manejo de resíduos sólidos urbanos; (ii) implementar medidas estruturais em áreas urbanas, por meio de ações que assegurem a ampliação da oferta e do acesso aos serviços públicos de saneamento básico; e, (iii) implementar medidas estruturais e estruturantes em áreas rurais e comunidades tradicionais, que assegurem a ampliação do acesso, a qualidade e a sustentabilidade das ações e serviços públicos de saneamento básico .

290. O Programa 2222 Saneamento Básico tem por objetivo ampliar o acesso da população a serviços adequados de saneamento básico.

Função Habitação

291. O financiamento das ações de habitação foi contemplado nos programas finalísticos 2049 e 2220, ambos com a denominação ‘Moradia Digna’, o primeiro no PPA 2016–2019 e o segundo no PPA 2019–2022, respectivamente, resumidos a seguir.

292. O Programa 2049 ‘Moradia Digna’ tinha diversos objetivos, os mais aderentes ao escopo desta fiscalização eram: (i) ampliar o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, por intermédio do Programa Minha Casa Minha Vida; (ii) incentivar a construção, aquisição, ampliação e melhorias habitacionais, por meio de medidas de facilitação do acesso ao financiamento imobiliário, estimulando a oferta de crédito pelos agentes financeiros; (iii) elevar os patamares da qualidade da construção civil, por meio da criação e implementação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, incluindo, conceitos e metas de sustentabilidade, contribuindo para ampliar o acesso à moradia digna para a população de menor renda.

293. O Programa 2220 Moradia Digna tem por objetivo promover o acesso e a melhoria das condições de moradia.

Função Gestão de Riscos e Desastres

294. O financiamento das ações de Gestão de Riscos e Desastres foi contemplado nos Programas finalísticos 2040 e 2218, ambos com a denominação ‘Gestão de Riscos e Desastres’, o primeiro no PPA 2016–2019 e o segundo no PPA 2019–2022, respectivamente, resumidos a seguir.

295. O Programa 2040 Gestão de Riscos e Desastres teve vários objetivos, dentre eles, os mais aderentes ao escopo desta auditoria foram apoiar a redução do risco de desastres naturais em municípios críticos a partir de planejamento e de execução de obras e promover ações de resposta para atendimento à população afetada e recuperar cenários atingidos por desastres, especialmente por meio de recursos financeiros, materiais e logísticos, complementares à ação dos Estados e Municípios.

296. O Programa 2218 Gestão de Riscos e de Desastre tem como diretriz central promover a melhoria da qualidade ambiental, da conservação e do uso sustentável de recursos naturais, considerados os custos e os benefícios ambientais e investir na compreensão e redução do risco, ampliar a preparação e reduzir os efeitos dos desastres.

APÊNDICE E – Riscos

Descrição do evento de risco			
Categorização	Causas	Evento	Consequências

Descrição do evento de risco			
Categorização	Causas	Evento	Consequências
	Devido a (ao)...	Poderá ocorrer...	Levando a (ao)..
Diretrizes Gerais	Desinteresse da alta administração pública em finalizar obras de outros governos	Ausência de ações suficientes e/ou inexistência de iniciativas para retomada de obras	Aumento da carteira de obras paralisadas
	Falta de uma orientação consolidada no âmbito do governo federal	Ações isoladas em órgãos setoriais	Elaboração de normas inadequadas e conflituosas para os destinatários e adoção de diferentes posicionamentos para um mesmo problema
Seleção de objetos	Fragilidade dos dados da carteira de obras	Interpretações e conclusões indevidas sobre a carteira de obras	Prejudicando a seleção de objetos prioritários para retomada
	Prevalência de motivação política para retomada dos empreendimentos	Retomada de objetos diversos dos definidos como prioridades com base em critérios	Alocação ineficiente de recursos públicos
Planejamento da contratação	Situação fiscal deficitária do estado/município	Dificuldade de ampliar a contrapartida financeira nos instrumentos de transferência	Não retomada de obras ou novas paralisações
	Desatualização/inexistência do estudo de viabilidade técnica-econômica-financeira-operacional	Falta de recursos ou mão de obra para colocar o empreendimento finalizado em operação	Não prestação de serviço à sociedade
	Falta de sinergia entre os atores pertencentes ao fluxo de execução de uma obra pública	Desconhecimento por parte dos entes executores das medidas que necessitam de manifestação do ente para serem iniciadas	Ineficácia na implementação das ações
	Baixa capacidade operacional dos entes federados	Dificuldade em atualizar os projetos necessários à retomada	Novas paralisações de empreendimentos
	Dificuldade de se concluir uma obra pública paralisada	Ser iniciados novos empreendimentos na mesma localidade, com aporte de recursos públicos, com a mesma finalidade do que foi abandonado	Desperdício de recursos públicos
Acompanhamento e Monitoramento	Ausência sistemática para mensurar tempestivamente o dano causado nas obras inacabadas	Dificuldade em implementar destinação alternativa às obras inacabadas	Aumento progressivo do dano gerado pela exposição da obra inacabada às intempéries, invasões e desgaste natural dos materiais empregados, elevando o custo de proteção e recuperação do patrimônio sem o retorno social esperado.

APÊNDICE F – Critérios e referenciais utilizados

297. De acordo com o Manual de Auditoria Operacional do TCU, a equipe da auditoria elencou

um conjunto de referências a serem utilizadas para avaliar o objeto de auditoria. Inicialmente, pode-se destacar como critério basilar para exigir a melhoria na gestão da carteira de obras paralisadas o princípio da eficiência na administração pública, esculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF).

“o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público” ... (DI PIETRO, 2002)

Importante também ressaltar as normas que tratam da obrigatoriedade do registro centralizado de projetos de investimentos para o governo federal, ferramenta essencial para o planejamento e alocação qualitativa dos recursos públicos. Inicialmente, destaca-se, conforme redação trazida pela Emenda Constitucional 102, de 26 de setembro de 2019, o parágrafo quinze do art. 165 da Constituição Federal, transcrito abaixo:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira. (grifo acrescido)

298. Na mesma esteira, o Decreto 10.496, de 28 de setembro de 2020, instituiu o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI). Posteriormente foi aprovada pelo então Ministério da Economia a Portaria Seges/ME 25.405, de 23 de dezembro de 2020, que regulamenta o CIPI, hoje denominado Obrasgov.br. A citada portaria no § 1º do art. 1º estabelece que deverão ser registradas no CIPI todas as intervenções que recebam em todo ou em parte recursos provenientes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Poder Executivo Federal.

299. Pode-se afirmar que outro importante dispositivo visando a melhoria da gestão da carteira de obras paralisadas, especialmente no cenário de restrição fiscal, é o art. 45 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que, em regra geral, estabelece que a lei orçamentária e as leis de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

300. Por sua vez, a Lei 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO 2023), nos artigos 20 (Projeto e a Lei Orçamentária de 2023 e os créditos especiais), 82 (das programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual) e 100 (investimentos programados no Plano de Ações Articuladas – PAR), em linha com o art. 45 da LRF, dispõem:

Art. 20. O Projeto e a Lei Orçamentária de 2023 e os créditos especiais, observado o disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, somente incluirão ações ou subtítulos novos se preenchidas as seguintes condições, no âmbito de cada órgão dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União:

I - tiverem sido adequada e suficientemente contemplados:

(...)

b) os projetos e os seus subtítulos em andamento;

(...)

Art. 82. A garantia de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual aprovadas na Lei Orçamentária de 2023 com RP 7 observará o

disposto na Emenda Constitucional nº 100, de 2019, e compreenderá, cumulativamente, o empenho e o pagamento, sem prejuízo da aplicação do disposto no § 3º do art. 75.

§ 1º As programações de que trata o caput:

(...)

II - serão destinadas, prioritariamente, a projetos em andamento, sem prejuízo do disposto no inciso III; e

III - quando dispuserem sobre o início de investimento com duração superior a um exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão do investimento.

(...)

Art. 100. No Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e na respectiva Lei, os recursos destinados aos investimentos programados no Plano de Ações Articuladas - PAR deverão priorizar a conclusão dos projetos em andamento com vistas a promover a funcionalidade e a efetividade da infraestrutura instalada. (grifos acrescidos)

301. Tendo em vista o escopo desta auditoria, ressalta-se que a Lei 13.844, de 18 de junho de 2019 (revogada pela Medida Provisória 1.154, de 1º de janeiro de 2023), em seu art. 3º, inciso II, previa a competência da Casa Civil da Presidência da República para coordenar, articular e fomentar políticas públicas necessárias à retomada e à execução de obras de implantação dos empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos. Contudo, observa-se que a referida Medida Provisória, em seu art. 3º, inciso VII traz a mesma redação dentro das competências da Casa Civil.

302. Especialmente em relação à governança no âmbito do governo federal e aos respectivos órgãos instituídos, a auditoria também teve como referência o Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, o qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Importa destacar que as competências do Comitê Interministerial de Governança (CIG), composto pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, coordenador do referido comitê; pelo Ministro de Estado do então Ministério da Economia; e, também, pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, com a redação dada pelo Decreto 9.901, de 8 de julho de 2019, são as seguintes:

Art. 9º-A. Ao CIG compete:

I - propor medidas, mecanismos e práticas organizacionais para o atendimento aos princípios e às diretrizes de governança pública estabelecidos neste Decreto;

II - aprovar manuais e guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para a implementação dos princípios e das diretrizes de governança pública estabelecidos neste Decreto;

III - aprovar recomendações aos colegiados temáticos para garantir a coerência e a coordenação dos programas e das políticas de governança específicos;

IV - incentivar e monitorar a aplicação das melhores práticas de governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e

V - editar as resoluções necessárias ao exercício de suas competências.

303. Nessa mesma linha, observa-se que o governo federal editou o Decreto 10.012, de 5 de setembro de 2019, o qual dispõe sobre a gestão e a governança da implementação e da execução dos empreendimentos que integravam o PAC em 31 de dezembro de 2018. Convém destacar algumas das atividades de gestão e governança insculpidas em seu art. 2º, que devem ser exercidas pelos Ministérios executores dos investimentos públicos, tais como, definir os empreendimentos e adequar seus escopos e valores à disponibilidade orçamentária e financeira anual e ao PPA;

monitorar a implementação e a execução dos empreendimentos e excluir empreendimentos. Em relação aos critérios para se dar transparência às obras que constavam do PAC, o referido decreto, em seu inciso VII do mesmo artigo 2º, estabelece:

Art. 2º São atividades de gestão e governança a serem exercidas pelos Ministérios executores referidos no art. 1º:

(...)

VII - divulgar para o público em geral e disponibilizar ao Ministério da Economia, no formato definido pelo Ministério da Economia, com periodicidade mínima semestral, informações atualizadas da carteira de projetos, que deverão indicar, no mínimo, o seguinte, quanto a cada empreendimento:

- a) o título, o objeto e o escopo;
- b) o valor total;
- c) o percentual de execução física e os valores orçamentários e financeiros executados, incluídos os restos a pagar;
- d) o prazo para conclusão, com as datas inicial e final;
- e) a previsão de execução financeira anual até a sua conclusão;
- f) a indicação do programa de trabalho até o nível de subtítulo e, quando couber, do plano orçamentário;
- g) a situação da execução do empreendimento;
- h) a modalidade de aplicação; e
- i) o ente executor; (grifo acrescido)

304. Considerando que o tema da gestão da carteira de obras paralisadas deve ser inserido em um contexto mais abrangente de planejamento da infraestrutura, ressalta-se a importância do Decreto 10.526, de 20 de outubro de 2020, o qual institui o Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura e o Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura no âmbito do Governo Federal. Dentre outros órgãos da República, conforme seu art. 5º, o comitê será formado pela Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará; bem como pelos Ministério da Economia; Ministério da Infraestrutura; Controladoria-Geral da União; e Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Ressalta que uma de suas principais competências é:

Art. 2º Ao Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura compete:

I - promover a compatibilidade e a integração entre as políticas e os planejamentos setoriais que compõem a infraestrutura do Governo federal, mantida a autonomia de cada Ministério na governança e na definição das prioridades. (grifo acrescido)

305. Outro normativo utilizado na auditoria, visando o planejamento de longo prazo, se trata do Decreto 10.531, de 26 de outubro de 2020, que institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. Dentre os desafios e orientações estabelecidos nesse decreto, relacionadas ao escopo deste trabalho, pode-se destacar, conforme transcrição abaixo:

2. EIXO INSTITUCIONAL

2.1. Diretriz - Aprimorar a governança pública, com foco na entrega efetiva de serviços ao cidadão e na melhoria do ambiente de negócios, garantindo a soberania e promovendo os interesses nacionais.

(...)

2.3. Desafios e orientações

2.3.1. Desafio: melhorar a governança do setor público, aumentando a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações de governo.

Para o fortalecimento das capacidades de governança e gestão do Estado, as orientações são:

(...)

- aprimorar os mecanismos de transparência, de prestação de contas, de gestão de integridade, riscos e controles internos e de participação e controle social;

(...)

- promover o processo decisório fundamentado em evidências, observadas as orientações éticas e legais; e

(...)

3. EIXO INFRAESTRUTURA

3.1. Diretriz - Fomentar o desenvolvimento da infraestrutura, com foco no ganho de competitividade e na melhoria da qualidade de vida, assegurando a sustentabilidade ambiental e propiciando a integração nacional e internacional.

3.3. Desafios e orientações

3.3.1. Desafio: ampliar os investimentos em infraestrutura.

(...)

Para o planejamento e a expansão das fontes de financiamento dos investimentos em infraestrutura, as orientações são:

(...)

- melhorar o planejamento e a gestão da infraestrutura pública, com a definição de carteira de projetos prioritários de médio e longo prazos que sejam vetores do desenvolvimento econômico, social e regional, a fim de evitar a pulverização dos recursos;

(...)

- aprimorar a legislação, os modelos de concessão e a regulação da prestação de serviços públicos na área de infraestrutura;

- ampliar as oportunidades e dar maior segurança jurídica para a participação do investimento privado, nacional e estrangeiro, reduzindo as necessidades de comprometimento de recursos fiscais; (grifo acrescido)

306. Ainda em relação aos projetos inseridos no PAC, destaca-se a publicação da Portaria 646, de 18 de março de 2020, que aprova o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações (MICE) do antigo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Este normativo tem estruturado a interação entre os gestores locais diante da sistemática estabelecida para as contratações sob responsabilidade do MDR, que teve suas competências redistribuídas para os atuais Ministério das Cidades e Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. Reputam-se a esta norma melhorias quanto à prevenção da paralisação de obras, bem como a indução da retomada e conclusão daquelas que se encontram sem execução. Alguns aprimoramentos foram realizados ao MICE para a consecução desses objetivos, em especial a notificação dos gestores locais quanto às obras que não apresentaram execução financeira por mais de seis meses, indicando a obrigatoriedade de definição de um plano de ação, caso a situação permaneça inalterada por mais de doze meses.

307. Por fim, em relação ao papel dos órgãos do Centro de Governo no planejamento, priorização e coordenação das ações das pastas setoriais, observa-se a existência do Referencial Centro de Governo do Comitê Interministerial de Governança. O referencial chama a atenção para o risco de fragmentação institucional e uma ausência da articulação entre os níveis estratégico e operacional:

A fragmentação pode levar à sobreposição e duplicação de mandatos. Este tipo de estrutura requer, portanto, uma coordenação eficaz, não só entre o CdG e os outros ministérios, mas também dentro do próprio CdG, uma vez que é necessário coordenar vários componentes para alcançar os resultados definidos pelo Chefe do Poder Executivo.

(...)

Desse modo, uma oportunidade de atuação do CdG para diminuir o risco de uma maior fragmentação entre os programas é, na elaboração dos próximos PPAs, fortalecer a articulação entre as dimensões estratégica e operacional, tornando mais claro como os programas podem contribuir para as prioridades governamentais.

(...)

Nessa perspectiva intraorganizacional, uma das principais dificuldades enfrentadas pelo CdG é a fragmentação institucional. Embora a distribuição de funções e de competências entre vários órgãos permita uma maior especialização da atuação, ela representa também um maior risco de sobreposições, duplicações e lacunas de responsabilidades, risco que se exponencia num cenário de alterações institucionais frequentes. Esses eventos, quando concretizados, provocam refração de tempo e esforços, atravancando a eficiência do CdG em múltiplas frentes.

(...)

A revisão funcional deve conduzir a uma arquitetura organizacional mais simplificada de CdG, primando, sempre que possível, pela não fragmentação das competências e processos de uma mesma função em diferentes órgãos.

APÊNDICE G – Comentários dos Gestores e Análise da Equipe

308. Nos termos do art. 14, da Resolução TCU 315/2020, o Relatório Preliminar da Auditoria foi encaminhado às Secretarias Executivas dos Ministérios do Planejamento e Orçamento, da Gestão e Inovação em Serviços Públicos e da Casa Civil da Presidência da República – CC/PR para colher suas manifestações sobre as propostas de recomendações, solicitando informações quanto às consequências práticas da sua implementação e eventuais alternativas, no prazo de quinze dias (peças 240-242 e 257).

309. Os avisos de recebimento foram acostados aos autos às peças 243-245 e 258. O prazo para resposta era até 20 de maio de 2023.

310. O Ministério do Planejamento e Orçamento informou a este Tribunal que iria ser solicitada prorrogação de prazo, em virtude da complexidade e amplitude da temática envolvida e da necessidade de articulação com a Casa Civil e demais pastas ministeriais envolvidas para obter subsídios para elaborar a resposta nos moldes requeridos (peça 252).

311. O Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos informou que as considerações solicitadas por esta Corte seriam apresentadas de forma consolidada pela Casa Civil (peça 254)

312. A Secretaria-Executiva da Casa Civil requereu prorrogação de prazo para se manifestar sobre o relatório preliminar da auditoria em trinta dias - finalizando em 20/5/2023 (peça 253).

313. O pleito fora atendido por este Tribunal, e considerando a complexidade da matéria e a necessidade de articulação entre os diversos órgãos, estendeu-se o prazo para as demais pastas ministeriais (peça 256-257).

314. A Casa Civil apresentou a manifestação por meio do Ofício 1585/2023/SE/CC/PR (peça 259), fazendo menção às informações apresentadas nos documentos, a saber: (i) Nota Técnica nº 2/2023/SAM/CC/PR (peça 260); (ii) Ofício SEI Nº 1677/2023/MPO (peça 261); (iii) Nota Técnica SEI nº 272/2023/MPO (peça 262); (iv) Nota Técnica SEI nº 26639/2022/ME (peça 263); (v) Ofício

SEI Nº 32454/2023/MGI (peça 264); (iv) Ofício 14116/2023-TCU/Seproc (peça 265); (v) Nota Técnica SEI nº 10107/2023/MGI (peça 266); e, (v) e-mail do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos de 24/04/2023 (peça 267).

315. A CC/PR informou que o Poder Executivo está organizando o seu novo programa de investimentos, que contará com estrutura de gestão, monitoramento e instrumentos de transparência, e tem como uma de suas diretrizes a retomada de obras paralisadas e a finalização das obras em ritmo lento cuja iniciativa está sendo conduzida pela Casa Civil conjuntamente com os Ministérios setoriais e contempla, inicialmente, análise globais sobre as obras ainda não concluídas, que contam com recursos federais e estão incluídas nos eixos do novo programa de investimentos (peça 260, p. 4)

316. Acrescentou que as recomendações propostas no Relatório de Auditoria Operacional possuem alto nível de detalhamento e exigências, que não são factíveis nos curtos prazos propostos (ex: análises conclusivas, obra a obra, no prazo de 60 dias), mas acredita ser viável o desenvolvimento de uma estratégia e um plano central no âmbito do novo programa de investimentos abordando os seguintes aspectos:

- iv) as políticas públicas que serão priorizadas e os critérios adotados;
- v) definição de critérios para a retomada de obras paralisadas, canceladas e inacabadas;
- vi) definição de estratégias de retomada e execução das obras nessas situações;
- vii) definição de diretrizes para apuração de responsabilidades por danos ao erário, em razão de abandono injustificado das obras, omissão, culpa ou dolo por parte dos gestores e terceiros envolvidos.

317. Reproduziu excerto do Relatório de Auditoria que indica a existência de ao menos de 8.674 empreendimentos paralisados (incluídos aqueles cancelados ou inacabados) espalhados no Brasil, além da constatação da equipe da insuficiência da atuação do Centro de Governo, no período de 2019 a 2022, nas funções de coordenação, planejamento, priorização, monitoramento e avaliação da gestão das carteiras de obras paralisadas; em que pese a gestão feita pelas entidades e órgãos setoriais, individualmente em relação a suas respectivas carteiras, donde verificou que não houve a devida sistematização em uma visão global e estratégica, caracterizando fragmentação e insuficiência das ações realizadas por todos órgãos. Também não foram identificados estudos ou providências relacionados à destinação das obras paralisadas consideradas inviáveis de serem retomadas (peça 260, p. 3)

318. Destacou que o período de auditoria coincidiu com o mandato da gestão anterior da Secretaria Especial de Monitoramento e Avaliação da CC/PR (SAM-CC/PR) que não condiz com a postura da atual gestão da SAM-CC/PR. Acrescentou que tudo está sendo reorganizado e recomposto, com a estruturação de equipes, sistemas de informação, retomada da articulação com os ministérios e entes federativos e a metodologia de trabalho (peça 260, p. 4).

319. Noticiou que dada a lacuna de informações atualizadas sobre a situação das obras o Governo Federal criou e disponibilizou a plataforma “Mãos à Obra”, para realizar um diagnóstico da situação das obras realizadas com recursos da União em parceria com estados e municípios nas áreas de saúde, educação, mobilidade urbana, saneamento, habitação, esporte e cultura (peça 260, p. 4-5).

320. Essa ferramenta possibilita a visualização e a atualização das obras que estão paralisadas ou inacabadas e permite a checagem e o envio de informações diretamente pelo gestor municipal ou estadual; todavia, ainda se faz necessário um grande esforço para a obtenção da completude e da qualificação das informações (peça 260, p. 5).

321. Por fim, salienta que o novo programa de investimentos retomará o monitoramento da carteira de empreendimentos, sua gestão e instrumentos de transparência e que o referido plano se

encontra em fase de concepção e organização.

322. Logo, se vislumbra a possibilidade do Governo Federal desenvolver uma estratégia e um plano central no âmbito do novo programa de investimentos, envolvendo a gestão das obras paralisadas, inacabadas e canceladas, mas não se considera factível, em curto prazo, a obtenção de análises conclusivas, obra a obra, considerado o número de empreendimentos (8.674 identificados pelo TCU) e dada as condições atuais, o que seria possível realizar era um planejamento nos seguintes moldes:

- i) as políticas públicas que serão priorizadas e os critérios adotados;
- ii) definição de critérios para a retomada de obras paralisadas, canceladas e inacabadas;
- iii) definição de estratégias de retomada e execução das obras nessas situações;
- iv) definição de diretrizes para apuração de responsabilidades por danos ao erário, em razão de abandono injustificado das obras, omissão, culpa ou dolo por parte dos gestores e terceiros envolvidos.

323. Análise da equipe em relação questões suscitadas pela CC-PR (peça 260)

324. A CC-PR alegou, em síntese, não ser possível atender as recomendações nos moldes solicitados pela equipe e no prazo sugerido, tendo em vista o nível de detalhamento das informações requeridas, o fato de estar em curso a elaboração de um novo plano de investimentos, conjuntamente com os Ministérios setoriais, em que uma das diretrizes é a retomada de obras paralisadas e a finalização das obras em ritmo lento, além da Secretaria Especial de Monitoramento e Avaliação da CC/PR está formando sua equipe e está em processo de reestruturação interna.

325. A equipe entende que os critérios e/ou informações sugeridos para serem disponibilizados pelas entidades e órgãos que possuem em sua carteira obras paralisadas, inacabadas ou canceladas (obras inconclusas) à Casa Civil são apropriados e com um nível de completude mínimo compatível com o problema a ser enfrentado.

326. Inclusive, podem servir como contribuição e “ponto de partida” para subsidiar a tomada de decisão pela retomada dos empreendimentos nessas situações, sua possível inclusão ou não no novo plano de investimento em infraestrutura do Governo Federal ou outra destinação a ser dada a uma obra inviável de ser retomada por algum motivo.

327. O grau de detalhamento das informações/critérios solicitados nas recomendações é plenamente factível, justificável e equivalente às informações que já vem sendo requeridas pelo Centro de Governo aos entes federados e aos órgãos e entidades que possuem obras paralisadas (inclusive inacabadas e canceladas) nas iniciativas já adotadas pela pasta e pelo Ministério da Educação, por exemplo, Plataforma Mãos à Obra e o Pacto Nacional para Retomada de Obras e Serviços de Engenharia destinados à Educação Básica.

328. A Plataforma Mãos à Obra lançada em 10/3/2023 previu que os gestores dos estados e municípios, no prazo de até 10/4/2023, indicassem ao governo federal as obras paradas sob sua jurisdição que precisavam ser retomadas com prioridade.

329. Conforme notícia veiculada na mídia Plataforma online mapeará obras paradas em estados e municípios o Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro, em menos de 30 dias, desenvolveu a ferramenta que iria auxiliar o governo federal a mapear e identificar as prioridades tendo como subsídio as informações apresentadas pelos gestores dos estados e municípios para as obras nas áreas de saúde, educação, cultura, esporte, mobilidade urbana, habitação e mobilidade urbana.

330. A equipe de auditoria se reuniu com os técnicos do Departamento de Transferências e Parcerias do Ministério da Economia envolvida diretamente nesta ação e responsável pela elaboração do Manual do Usuário que auxiliou os gestores no uso da plataforma e indicou o rol de

informações mínimas que deveriam ser declaradas pelos gestores.

331. Os técnicos esclareceram que as obras que constaram na plataforma foram selecionadas pela Casa Civil em conjunto com as pastas ministeriais nas áreas temáticas indicadas acima totalizando 10 mil obras em diversas situações (em execução, em licitação, paralisadas, inacabadas etc.), dentre elas 1.000 estavam com status de paralisadas com base nas informações disponíveis nas bases de dados federais.

332. Consulta ao Manual do Usuário da Plataforma é possível verificar o rol de informações a serem declaradas pelos gestores subdivididas em dados básicos e um conjunto de informações adicionais a serem disponibilizadas no caso de a obra estar paralisada ou inacabada.

333. A ferramenta possui também campo para os gestores apresentarem de forma mais detalhada os planos de retomadas de obras, a sua viabilidade, a importância da obra para o ente federado, se necessita de licitação/relicitação, se possui contrato vigente, se possui recurso em conta, se há necessidade de reprogramação, se há impedimentos à execução imediata dos recursos, bem como anexar fotos, planos, estudos ou outros documentos que julgar necessários.

334. Ademais é possível que os gestores se assim desejarem indiquem novas obras que não constem na plataforma.

335. Quanto ao rol de informações constantes dos dados básicos constam, por exemplo: nome/título da obra, endereço longitude georreferenciamento, número do instrumento de repasse, objeto, data de início e fim de vigência do ajuste, programa, valor total do investimento, valor liberado, percentual de execução física e financeira, data estimada para a conclusão da obra, ministério responsável, situação da obra (em execução, paralisada, cancelada, concluída, não iniciada, inacabada).

336. Além dessas informações gerais, para as obras paralisadas e inacabadas o gestor deveria declarar adicionalmente:

337. Obras paralisadas: (i) data da paralisação; (ii) qual(is) indicativo(s) da paralisação; (iii) qual(is) o motivo da paralisação; (iv) se há interesse do ente federado na retomada; e, (iv) se há tratativas para a retomada da obra.

338. Obras inacabadas: (i) se a obra foi iniciada; (ii) se há viabilidade de retomada; (iii) se há interesse de retomada; e, (iv) data estimada para conclusão da obra.

339. A despeito do prazo e do conjunto de informações solicitadas aos governadores e prefeitos **que nos termos do próprio Manual do Usuário são cruciais para permitir a análise da carteira de investimentos pelo gestor federal**, notícia veiculada na mídia informa que gestores locais informaram a situação de 7.717 obras que já constavam nos sistemas do Governo Federal, 72% do total de cadastros. Além disso, houve a inclusão de 3.726 obras, totalizando 11.443 empreendimentos.

340. A expectativa é que a análise de viabilidade dos projetos se estenda até o final do semestre. E que a partir de agora, entre outras análises, técnicos dos ministérios farão a comparação entre as informações que existiam no cadastro anterior e os novos dados informados pelos gestores locais para decidir quais obras devem ser retomadas, iniciadas, ou até integradas ao Novo Plano de Investimentos, vide Estados e municípios fornecem ao Governo Federal informações atualizadas de mais de 11 mil obras, acesso 31/5/2023.

341. Esse exemplo é ilustrativo da importância de informações atualizadas e com grau de abrangência que suporte a tomada de tomada de decisões estratégicas. A solução tecnológica, a colaboração interfederativa por meio da interlocução Centro de Governo com os gestores locais e a rede de parcerias podem ter contribuído para o elevado grau de resposta, demonstrando ser possível obter informações híidas em curto prazo.

342. Outro exemplo de que para tomada de decisão acerca da destinação de obras paralisadas (inclusive inacabadas e canceladas) se faz necessário obter um conjunto de informações atualizadas, estabelecer critérios, inclusive de priorização, qual seja o Pacto Nacional para a Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica.

343. A Medida Provisória 1.174, de 12/5/2023, instituiu o Pacto Nacional para Retomada de Obras da Educação Básica Paralisadas e Inacabada.

344. A MP já no seu texto previu um conjunto de critérios para possibilitar a inclusão do empreendimento inconcluso no programa, por exemplo: (i) percentual de execução registrado no sistema informatizado de acompanhamento; (ii) outros critérios técnicos julgados pertinentes (a ser definido em ato normativo infralegal); (iii) laudo técnico, acompanhado da anotação de responsabilidade técnica -ART ou do registro de responsabilidade técnica - RRT, para atestar o estado atual da obra ou do serviço de engenharia inacabado ou paralisado; (iv) planilha orçamentária com valores atualizados para a sua conclusão, de acordo com o ano de pactuação da obra ou do serviço de engenharia.

345. Noutro giro, conforme exposto pela Casa Civil no documento 'Comentários do Gestor ao Relatório de Auditoria Operacional, do Tribunal de Contas da União, sobre Melhoria da Gestão, o Poder Executivo' está organizando o seu novo programa de investimentos, que contará com estrutura de **gestão, monitoramento** e instrumentos de **transparência**, e tem como uma de suas diretrizes a retomada de obras paralisadas e a finalização das obras em ritmo lento (peça 260, p.4).

346. A iminência do lançamento deste programa de investimento vem sendo anunciado em diversas mídias, por exemplo, Novo PAC vai incluir investimentos públicos e privados, diz Tebet, "Novo PAC" terá mais de mil projetos e exigência de conteúdo nacional em obras, "Novo PAC está aberto a investimentos internacionais", diz Rui Costa no Fórum Brasil-Suíça", essa última informação disponível no site oficial da Casa Civil, acesso em de 05/07/2023.

347. Considerando que o novo programa de investimento a ser lançado no futuro próximo já prevê as dimensões gestão, monitoramento e transparência como elementos basilares, é oportuno reforçamos a importância da utilização do Cadastro Integrado de Projeto de Infraestrutura instituído pelo Decreto nº 14.496/2020 cuja denominação foi recentemente alterada para Obrasgov por meio do Decreto nº 11.272/2022, como ferramenta para gerenciamento dos projetos do referido programa.

348. Registre-se que o art.1º desses decretos estabeleceu a obrigatoriedade de se efetuar o registro centralizado de informações de projetos de investimento em infraestrutura, custeados com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

349. O Obrasgov vem sendo desenvolvido pelo Ministério da Economia e a implementação das funcionalidades previstas nos normativos, dentre outros aspectos, vem sendo objeto de monitoramento do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, desta Corte de Contas, conforme Acórdãos 1.328/2020 e 871/2022, ambos do Plenário e da Relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

350. Sem se adentrar em todas as possíveis aplicações e usos desta ferramenta tanto previstas no normativo de criação do Cipi/ObrasGov como decorrente das recomendações posteriores do TCU oriundas dos ciclos de monitoramentos, vale transcrever o art. 3º do Decreto 10.496/2020.

Art. 3º São objetivos do Cipi:

- I - identificar os projetos de investimento em infraestrutura e possibilitar o acesso aos atos, aos documentos e às informações a eles associadas;
- II - padronizar as informações relativas aos projetos de investimento em infraestrutura; e
- III - propiciar a **transparência**, o **controle social**, a **fiscalização** e a **gestão de projetos de**

investimento em infraestrutura. (grifos acrescidos).

351. Cabe lembrar que a determinação para a criação de um sistema de informações para registro de dados das obras públicas executadas com recursos federais que consubstanciasse um Cadastro Geral de Obras e que possibilitasse o controle e o acompanhamento dos empreendimentos, bem como a ampla consulta pela sociedade remonta de 2007 (item 9.1 do Acórdão 1.188/2007-TCU-Plenário).

352. Desde então, há um esforço coletivo dos órgãos de controle e do Poder Executivo com o emprego de recursos humanos e financeiros ao longo de cerca de vinte anos para criar uma ferramenta que se consolide como um instrumento de gestão de todo o ciclo dos projetos de infraestrutura, inclusive com ampla transparência para que a sociedade possa exercer o controle social.

353. Em adendo, o citado Decreto possibilita que órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, consórcios públicos ou entidades privadas sem fins lucrativos responsáveis pela execução dos projetos de investimento em infraestrutura também utilizem o Cipi/ObrasGov na gestão, monitoramento e como instrumento transparência ativa dos seus empreendimentos o que representa ao mesmo tempo, um avanço na direção de um lócus único que contemple todos os empreendimentos em infraestrutura do país, sejam financiados com recursos federais ou dos entes federados.

354. A partir das análises expeditas sobre as ações já implementadas e em andamento pelo CdG, em conjunto com as pastas setoriais e com os entes federados, relativas ao enfrentamento das obras inconclusas (paralisadas, inacabadas e canceladas), verifica-se a **necessidade de informações atualizadas**, em **grau de detalhamento compatível** com o problema que envolve a temática, e principalmente **a utilização de plataforma única de gestão**, conforme prescreve o Acórdão 2.695/2022-TCU-Plenário (Fiscobras 2022) que destacou o efeito negativo na gestão das obras em razão da ausência de informações centralizadas bem como de sua incompletude, plenamente aplicável à situação das obras paralisadas, inacabadas e canceladas.

355. Ante o exposto, a equipe entende que as informações solicitadas ao Centro de Governo e às pastas ministeriais são adequadas, com grau de detalhamento compatível com o problema, aderentes às ações em andamento que vem sendo adotadas pelo CdG, para enfrentamento do problema de modo que manteremos as recomendações nos moldes solicitados com ajuste no prazo de envio da resposta.

356. Quanto ao prazo para apresentá-las, altera-se para 90 dias, com a consequente mudança nos prazos das demais recomendações.

357. Para ficar clara a divisão de responsabilidade em relação às propostas de encaminhamento, caberá ao Centro de Governo identificar os órgãos e entidades que possuem obras paralisadas, inacabadas e canceladas sob sua gestão, requerer as informações solicitadas nos itens a.1 consolidá-las e apresentá-las a este Tribunal no prazo de 90 dias. Dessa forma, para adequar as etapas, alteram-se os prazos dos demais produtos.

APÊNDICE H – Matriz de Achados

Descrição do Achado: F/I - Insuficiência de ações do Centro de Governo, visando a coordenação, planejamento, priorização, monitoramento e avaliação da gestão da carteira de obra paralisada.

Situação Encontrada: Verificou-se insuficiência de ações do Centro de Governo no período de 2019 a 2022 visando a coordenação, o planejamento, a priorização, o monitoramento e a avaliação da gestão das carteiras de obras paralisadas dos órgãos setoriais bem como não houve estudos ou providências relacionados à destinação das obras paralisadas consideradas inviáveis de serem retomadas.

Objeto: Outros - Gestão da carteira de obras paralisadas.

Critério: Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário; art. 37 da Constituição Federal; art. 2º do Decreto 10.012/2019; arts. 2º a 8º do Decreto 10.496/2020; arts. 1º a 5º do Decreto 10.526/2020; arts. 1º e 2º do Decreto 10.531/2020; Referencial Centro de Governo do Comitê Interministerial de Governança 1/2022; Comitê Interministerial de Governança, cláusula/art. 1º; arts. 1º a 4º da Portaria 646/2020-MDR; art. 1º, § 1º e art. 2º da Portaria 25.405/2020-ME

Evidência: Peça 164 - Resposta comunicação Ofício 000.038/2022-Casa Civil da Presidência da República enviada via sistema Conecta-TCU. ações adotadas no âmbito do governo federal para conclusão de obras paralisadas e identificar critérios para orientar a análise de viabilidade da retomada desses empreendimentos;

Peça 165 - Resposta comunicação Ofício 000.038/2022- Casa Civil da Presidência da República enviada via sistema Conecta-TCU. "avaliar as ações adotadas no âmbito do governo federal para retomada de obras paralisadas e identificar critérios para orientar a avaliação da viabilidade da retomada desses empreendimentos ou outra destinação para aqueles que não serão retomados";

Peça 123 - Resposta comunicação Ofício 000.043/2022-Secretaria-Executiva do Ministério da Economia enviada via sistema Conecta-TCU. "avaliar as ações adotadas no âmbito do governo federal para retomada de obras paralisadas";

Peça 145 - Resposta comunicação Ofício 000.043/2022-Secretaria-Executiva do Ministério da Economia enviada via sistema Conecta-TCU. "ações adotadas no âmbito do governo federal para retomada de obras paralisadas".

Causa: Ausência de um plano central para gestão das obras paralisadas, inacabadas e canceladas que estabelecesse a estratégia, coordenação e coerência das políticas públicas que seriam priorizadas bem como o grau de priorização entre as políticas públicas sopesando a limitação dos recursos operacionais e orçamentários;

A ausência de atualização técnica e financeira dos projetos, considerando que os contratos de repasse, convênios e termos de parceria foram assinados, em alguns casos, há mais de dez anos, representam um sensível obstáculo para o Centro de Governo decidir acerca das prioridades, em razão do impacto no orçamento federal ou outras fontes de financiamento;

Ausência de ações que aprimorassem a estrutura concebida pelo CGPAC na qual vigorava a lógica de aprovação de projetos sem a devida maturidade ou análise técnica no âmbito das respectivas políticas públicas;

Baixa institucionalização de normas que preveja procedimentos a serem adotados pelos gestores em caso de inviabilidade de retomada das obras, indicando adoção de providências para a retomada ou não da obra, levantando o saldo executado atualizado, as respectivas ações para recuperação dos valores, remetendo aos órgãos responsáveis por promover as devidas responsabilizações administrativas;

Ausência de definição de critérios de priorização que levem em consideração os objetivos das políticas públicas combinado com os critérios técnicos para retomada de obras paralisadas, canceladas e inacabadas.

Efeito: A fragmentação das ações pelos diversos órgãos setoriais leva a ausência de efetividade na gestão da carteira de obras paralisadas, por não haver o conhecimento, pelo Governo Central, numa visão global da carteira, de quais obras são prioritárias, quais não serão retomadas por inviabilidade técnica, seja por falta de maturidade do projeto ou pela inviabilidade de financiamento, impactando a prestação dos serviços vinculados a cada política pública;

Insegurança jurídica aos gestores para tomarem decisões acerca da destinação a ser dada às obras paralisadas, canceladas e inacabadas em função da baixa e/ou ausência de normas que prevejam orientações e tratamento a ser dado aos empreendimentos nessas situações;



Retomada de obras não prioritárias e/ou inviáveis do ponto de vista técnico-econômico-financeiro-jurídico e das necessidades locais atuais com a consequente alocação ineficiente dos recursos.

Encaminhamento: Recomendação a Órgão/Entidade (Casa Civil da Presidência da República).

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de relatório de auditoria com o objetivo de conhecer as iniciativas implementadas e em andamento, nas três esferas federativas, para retomar e concluir as obras públicas paralisadas, custeadas com recursos federais.

2. Os trabalhos foram desenvolvidos por auditores da atual Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica, no período de 16/5/2022 a 16/12/2022, e contaram com a cooperação de dezenove tribunais de contas para mapear as iniciativas municipais em relação ao tema.

3. A presente auditoria é um desdobramento de fiscalizações anteriores julgadas por esta Corte. Naquelas ocasiões, o Tribunal constatou um número expressivo de obras paralisadas no âmbito federal, e que foi aumentando com o passar dos anos, chegando a mais de 8,5 mil segundo o levantamento mais recente.

4. Esses diagnósticos revelaram também que o problema se estende aos diversos setores da administração pública, e abrange obras com os mais variados graus de complexidade, que vão desde reformas de edificações mais simples até a construção de grandes obras de infraestrutura. A Figura 1 ilustra um dos casos mais emblemáticos, envolvendo a implantação da Ferrovia de Integração Oeste-Leste, no estado da Bahia.

Figura 1 – Ferrovia de Integração Oeste-Leste. Trecho entre Ilhéus e Caetité: obras iniciadas em 2011 e paralisadas pela primeira vez em 2015. Extensão de 537 km.



Fonte: HDrones.

5. Nesse contexto, o problema das obras paralisadas tem causado sérios impactos tanto diretos quanto indiretos à sociedade como um todo. Afinal, além do desperdício dos recursos públicos investidos, a paralisação impede a população de usufruir os benefícios de cada bem público não concluído.

6. Portanto, a presente auditoria teve como foco analisar as principais ações dos órgãos responsáveis por retomar a execução dessas milhares de obras de âmbito federal que sofreram descontinuidade ao longo dos últimos anos.

7. Mas antes de discorrer sobre os resultados obtidos, faço a seguir um breve retrospecto das deliberações do TCU sobre a temática das obras paralisadas, a fim de melhor contextualizar a matéria em questão.

II. Histórico

8. No ano de 2007, o TCU produziu um levantamento em que identificou 400 obras paralisadas, administradas tanto diretamente pelos órgãos e entidades da esfera federal quanto indiretamente pelos entes estaduais e municipais, a partir da transferência de recursos da União. À época, a fiscalização constatou que os órgãos tinham sérias dificuldades em obter informações sobre as suas próprias obras, e que boa parte das paralisações ocorria por falta de recursos orçamentários e financeiros – ou seja, os valores alocados eram insuficientes para cumprir os cronogramas planejados. Assim, a Corte apontou a necessidade de melhoria na gestão das informações, a partir da criação de um cadastro informatizado de obras, bem como na gestão orçamentária, considerando que o início de novas obras deveria estar condicionado à existência de recursos suficientes para a sua conclusão, mas sem prejudicar o cronograma financeiro das obras em andamento. (Acórdão 1.188/2007-TCU-Plenário. Relator: Ministro emérito Valmir Campelo).

9. Em 2010, o TCU monitorou o cadastro de obras então criado, então denominado SisPac (Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento). Apesar de reconhecer os avanços, ponderou que o cadastro deveria abranger não apenas as obras do PAC, mas também todas as obras contempladas com recursos da União, incluindo aquelas realizadas por meio de convênios, contratos de repasse e outros instrumentos congêneres. Além do mais, identificou algumas limitações do sistema, que não era transparente aos cidadãos, especialmente por não trazer informações sobre o estágio de execução e o cronograma físico-financeiro planejado (Acórdão 617/2010-TCU-Plenário. Relator: Ministro emérito Valmir Campelo).

10. Em 2014, o Tribunal voltou a monitorar o tema e identificou que um novo sistema de informações ainda estava sendo elaborado. Ou seja, passados quase 7 anos da primeira deliberação, a administração federal ainda não possuía uma ferramenta eficaz de gestão e transparência das obras públicas. (Acórdão 148/2014-TCU-Plenário. Relator: Ministro emérito Valmir Campelo).

11. Em 2017, novo exame do tema foi realizado em processo de minha relatoria. A auditoria operacional tinha como objetivo fazer uma completa e abrangente análise do Sistema de Obras do Governo (à época no endereço <http://obras.planejamento.gov.br>), devido a novos indícios de inconsistências dos dados. Aliado a isso, havia a constatação de um número relevante de obras paralisadas por falta de transferência de recursos federais. Ao fim dos trabalhos, a auditoria revelou deficiências no sistema de informações, que se limitava a um banco de dados do PAC e era desprovido de informações fundamentais dos empreendimentos, como o valor, a localização e o estágio de execução física. Em outras palavras, ainda não havia transparência efetiva sobre a situação das obras federais, prejudicando a gestão e o direito dos cidadãos de acesso às informações. Naquela ocasião, o Tribunal programou a realização de um novo e amplo diagnóstico sobre o número de obras paralisadas (Acórdão 2.451/2017-TCU-Plenário).

12. O diagnóstico foi então apreciado em 2019, quando esta Corte constatou mais de 14 mil contratos financiados com recursos da União que se encontravam paralisados. Desses, 8.771 eram administrados pela Caixa Econômica Federal; 2.628 pelo Ministério da Educação; e 2.292 pertenciam ao PAC (concentrando 91% do orçamento total dos contratos). Em termos materiais, a auditoria revelou que R\$ 10 bilhões já haviam sido aplicados nessas obras, mas sem trazer benefícios diretos ou indiretos à sociedade. À época, destaquei os efeitos negativos decorrentes da quantidade de vagas em creches e escolas que deixaram de ser criadas, e dos atendimentos médicos não realizados por conta da não conclusão das obras. A auditoria também levantou as principais causas, e concluiu que 47% das paralisações do PAC estavam relacionadas a problemas de ordem técnica, demonstrando deficiências nas fases de planejamento, projeto e contratação das obras. Por outro lado, iniciativas positivas foram identificadas, como a melhoria da gestão das transferências voluntárias, e o aprimoramento da comunicação entre executivo e legislativo no processo de alocação orçamentária. Ao final, foram expedidas diversas recomendações aos órgãos responsáveis (Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário).

13. As fiscalizações seguintes trataram do monitoramento das recomendações já expedidas (Acórdãos 1.328/2020 e 871/2022 ambos do Plenário). Neste último, a Corte considerou que algumas delas deixaram de ser implementadas – particularmente as relacionadas ao aprimoramento dos projetos, acompanhamento dos cronogramas e o registro de boas práticas. Além do mais, o monitoramento analisou o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (Cipi), ferramenta implantada em 2021 com o objetivo de centralizar as informações sobre as obras do Poder Executivo. Naquela ocasião, salientei pontos positivos e oportunidades de melhoria do sistema, à luz das recomendações feitas no Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário. Além do mais, apontei os riscos de que algumas obras paralisadas não fossem registradas nesse sistema, prejudicando a gestão sobre elas.

14. Um novo acompanhamento do número de obras públicas paralisadas foi realizado em 2021. Nele, o TCU identificou alterações em três das cinco bases de dados analisadas (Caixa, PAC e MEC), que prejudicaram a comparação com o cenário de 2019. Em termos gerais, identificou 7.862 contratos paralisados, representando 29% do total de contratos examinados. Como resultado, o Tribunal expediu determinações com o objetivo de sanear as falhas na divulgação das bases de dados, bem como cientificou o Ministério da Economia que esse problema dificultava o acompanhamento adequado da evolução física e financeira dos empreendimentos custeados com recursos federais (Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário).

15. Em 2022, o Tribunal realizou outro acompanhamento sobre o número de obras públicas paralisadas. Dos 22.269 contratos analisados nos bancos de dados da Caixa, Dnit, Funasa, MDR e MEC, 8.678 estavam paralisados. O trabalho contou ainda com um capítulo específico sobre a situação das obras na área da educação. Isso porque, a despeito de existirem 3,5 mil obras paralisadas neste setor, o Ministério da Educação havia autorizado a construção de 2 mil novas escolas, creches e quadras, sem haver previsão orçamentária para tanto, possivelmente infringindo o art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao final dos trabalhos, não ficou esclarecido se o citado dispositivo legal estava sendo cumprido, pois não havia transparência na gestão e distribuição dos recursos aos empreendimentos. Na prática, novas obras estavam sendo divulgadas mesmo havendo escassez de recursos financeiros para concluir as mais antigas (Acórdão 2.555/2022-TCU-Plenário).

16. Pois bem, considerando todo esse histórico, devo ressaltar que a atuação deste Tribunal contribuiu decisivamente para uma melhoria na gestão das informações das obras públicas federais. Ao compararmos o cenário vivenciado em 2007 com o atual, são notáveis os avanços na estruturação das bases de dados bem como na publicidade das informações pelos órgãos. Ou seja, não há dúvidas sobre a contribuição do TCU para o aprimoramento da Administração nesse sentido.

17. Por outro lado, tal melhoria, por si só, não foi suficiente para sanear o problema, pois os diagnósticos produzidos pelo Tribunal continuavam a revelar milhares de obras paralisadas espalhadas pelo país, especialmente nos levantamentos feitos entre 2019 e 2022.

18. Logo, a diminuição desse estoque dependerá de ações mais efetivas dos órgãos responsáveis, nos três níveis federativos, tendentes a: (i) retomar a execução das obras paralisadas; (ii) garantir condições financeiras e técnicas para a continuidade daquelas em andamento; e (iii) evitar o início de novas obras sem assegurar a disponibilidade de recursos financeiros e/ou sanear as pendências de ordem técnica, que futuramente poderão comprometer a sua conclusão.

19. Ante o exposto, a presente auditoria pretendeu avaliar a atuação dos órgãos responsáveis no que tange à primeira ação acima destacada (retomada da execução das obras paralisadas), representando uma nova vertente na atuação desta Corte no enfrentamento desse problema que tem gerado tantos prejuízos à nossa população.

III. Escopo da Auditoria

20. Considerando esse contexto e os objetivos da fiscalização, a equipe formulou três questões de auditoria:

As ações formuladas no âmbito da administração pública, destinadas a melhorar a gestão da carteira de obras paralisadas, são adequadas e suficientes para o enfrentamento do problema?

Há uma priorização, baseada em critérios, de modo a direcionar a alocação eficiente dos recursos para retomada de obras paralisadas?

Há estudos ou providências em andamento relacionados à destinação das obras paralisadas que se mostraram inviáveis de serem retomadas?

21. Para responder às questões, os auditores examinaram as ações governamentais de maior impacto social. Assim, os procedimentos de auditoria se concentraram nas áreas da **educação, saúde e desenvolvimento regional**, e especialmente nas obras custeadas com recursos federais, que tiveram o registro de paralisação no período de 2019 a 2022.

22. Na educação, os auditores avaliaram as iniciativas para a retomada das obras pertencentes ao Plano de Ações Articuladas (PAR) e ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). O PAR consiste em uma estratégia de apoio técnico e financeiro aos entes estaduais e municipais, como um instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão da política educacional. Uma das dimensões do plano envolve a melhoria da infraestrutura física da rede escolar, e que foi escolhida pelos auditores especificamente nas ações de ampliação, construção e reforma. Já o Proinfância é um programa voltado aos municípios e ao Distrito Federal, com o objetivo de garantir o acesso de crianças à rede de educação infantil, e tem como uma de suas dimensões a construção de creches e pré-escolas.

23. Na saúde, os trabalhos se concentraram nas obras das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e das Unidades de Pronto Atendimento (UPA), que são unidades fundamentais para a implementação das políticas públicas. A UBS é uma unidade de atenção primária, e oferece serviços como consultas médicas, exames básicos, atendimentos odontológicos, entre outros. Por sua vez, a UPA é uma unidade de atenção especializada, onde são tratados os casos de média complexidade, com atendimento médico de urgência e emergência.

24. No desenvolvimento regional, a auditoria abrangeu obras sob responsabilidade do antigo Ministério do Desenvolvimento Regional, que possuía um rol amplo de atuação, a exemplo de setores como saneamento, contenção de encostas, urbanização, pavimentação, habitação, infraestrutura hídrica, mobilidade urbana, entre outros. A partir de 2023, tais competências foram divididas entre o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional e o Ministério das Cidades.

25. Por fim, devo destacar que os procedimentos de auditoria não se limitaram à atuação dos órgãos setoriais responsáveis pela gestão dessas obras, mas contemplaram também os órgãos do chamado Centro de Governo na gestão federal de 2019 a 2022: Casa Civil da Presidência da República e Ministério da Economia.

IV. Achado de Auditoria

26. Após a execução dos procedimentos, a equipe reportou um único achado de auditoria, em que relata a **fragmentação de ações na gestão da carteira de obras paralisadas**, ressaltando dois aspectos.

27. Primeiro, que as ações implementadas pelos órgãos setoriais não foram suficientes para enfrentar o problema das obras paralisadas de forma eficaz, pois o quantitativo de empreendimentos nesta situação não sofreu redução expressiva no período de 2019 e 2022.

28. Segundo, que cada pasta setorial adotou ações isoladas nas suas áreas de atuação, não havendo coordenação e articulação entre os órgãos responsáveis, indicando falta de coordenação, planejamento, priorização, monitoramento e avaliação por parte do Centro de Governo.

29. Destacados os aspectos gerais, passo a detalhar as principais iniciativas encontradas para a retomada das obras nos setores de educação, saúde e desenvolvimento regional, as quais evidenciaram o cenário de fragmentação descrito pelos auditores.

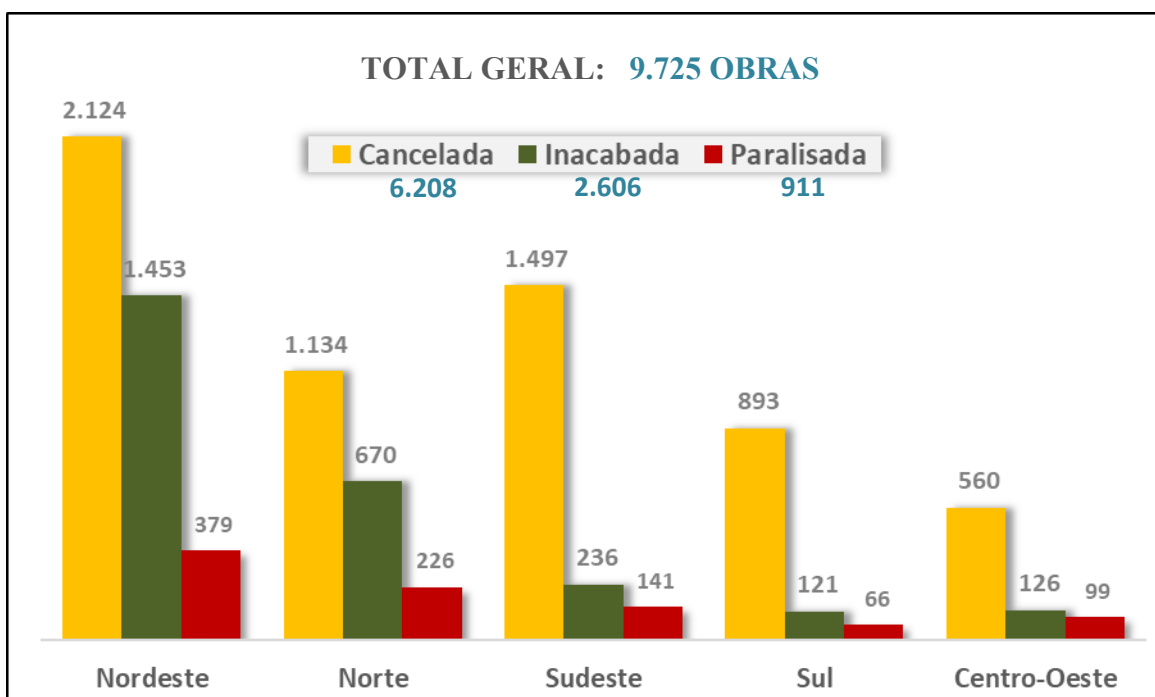
IV.1. Educação

30. Na área da educação, a execução das políticas públicas cabe ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC). E essa atribuição é exercida por meio da assistência técnica e financeira aos estados e municípios, incluindo a realização de transferências voluntárias para construção, reforma e ampliação de creches, escolas e quadras esportivas.

31. Desse modo, os auditores examinaram as ações do FNDE voltadas à retomada das obras paralisadas sob sua gestão e observaram diferentes iniciativas a depender da situação em que se encontravam os empreendimentos. De maneira particular, a entidade classifica as obras com problemas de continuidade em três categorias: paralisadas, inacabadas ou canceladas.

32. Como pode se observar na Figura 2, os dados mais recentes apontam um total de 9.725 obras descontinuadas pelo FNDE. Este número reflete uma realidade preocupante, pois engloba creches, escolas e quadras esportivas que deixaram de ser construídas, reformadas ou ampliadas nos últimos anos.

Figura 2 – Panorama de obras canceladas, inacabadas, e paralisadas por Região – FNDE (2023)



Fonte: FNDE - peça 249

33. As **obras paralisadas** são classificadas como aquelas em que o instrumento de repasse com o ente federado está vigente, a ordem de serviço foi emitida, mas não há evolução dos serviços. No total, são 911 obras paralisadas de escolas, creches e quadras em todo o país, sendo a maioria delas na Região Nordeste.

34. Como exemplo, cito a obra de construção de uma escola de ensino fundamental na localidade de Serra dos Brandões/PB. Situada em zona rural, a unidade pertence à rede municipal de ensino de Picuí/PB, e terá capacidade para atender até 360 alunos, em dois turnos, ou 180 em período integral.

Figura 3 – Escola em zona rural do Município de Picuí/PB: obras paralisadas desde 2018.



Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec).

35. Porém, as obras se iniciaram em 2014 e atualmente estão paralisadas com uma execução parcial de 58% dos serviços previstos. O instrumento de repasse está vigente, mas desde 2018 não há transferência de recursos por parte do FNDE.

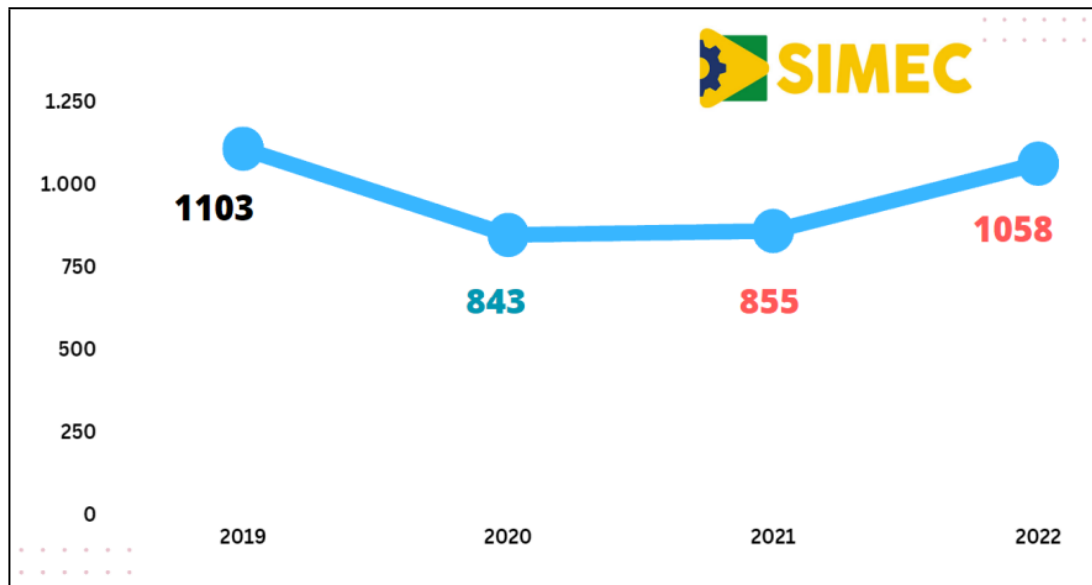
36. Em casos como esse, as principais ações tomadas pelo FNDE para retomar as obras foram: (i) fornecer assistência técnica e financeira aos entes federados para avaliar a possibilidade de continuidade; e (ii) monitorar trimestralmente as obras que passaram a ser classificadas como paralisadas, analisando a viabilidade da sua retomada.

37. Nessa sistemática, o FNDE avalia os estudos de viabilidade, a capacidade operacional do ente bem como seu interesse em continuar a execução. Ao final do processo, a autarquia autoriza a prorrogação do instrumento de repasse se atendidas as condicionantes, ou então, passa a classificar a obra como inacabada (se houver execução física) ou cancelada (sem execução física).

38. Importante destacar que a principal razão apontada pelo FNDE para a paralisação das obras de sua carteira está relacionada à falta de recursos para o pagamento às contratadas (20% da quantidade total). Nesses casos, duas outras medidas foram instituídas: permitir a utilização de recursos próprios do ente federado para fazer os pagamentos, e remanejar valores que eram destinados às obras canceladas.

39. Contudo, tais ações não se mostraram efetivas para diminuir o número de obras paralisadas no período de 2019 a 2022, como se verifica no gráfico a seguir.

Figura 4 – Evolução do número de obras paralisadas na área da educação.



Fonte: Simec (peça 249).

40. No que diz respeito às **obras inacabadas**, o FNDE assim classifica aquelas onde houve algum grau de execução física, mas o instrumento de repasse não se encontra mais vigente. Ou seja, trata-se de uma situação ainda mais crítica que a anterior. Os dados mais atuais indicam a existência de 2.606 obras de escolas, creches e quadras inacabadas em todo o país, sendo a maioria delas também na Região Nordeste, como visto na Figura 2.

41. Como exemplo, cito a obra de construção de uma escola de educação infantil, pertencente à rede municipal de ensino de Porto Alegre/RS, localizada no Bairro Hípica. Quando concluídas, as instalações terão capacidade de atender até 224 crianças, em dois turnos, ou 112 em período integral.

Figura 5 - Escola municipal em zona urbana de Porto Alegre/RS: obra inacabada.



Fonte: <http://diariogaucho.clicrbs.com.br/>

42. Como se nota, a construção dessa escola não foi concluída, de maneira que o termo de compromisso firmado entre a União e o Município de Porto Alegre não se encontra mais vigente desde 2020. Nos casos similares, a obra é classificada como inacabada.

43. Segundo o relato dos auditores, as ações do FNDE para retomar as obras inacabadas consistiram em permitir a celebração de novos termos de compromisso com os entes federados. Entretanto, os valores pactuados originalmente com os entes não poderiam ser alterados, de forma que atualizações financeiras ou modificações contratuais eventualmente necessárias, com acréscimo de custos, teriam que ser bancadas pelos estados ou municípios. Com tais condicionantes, a iniciativa teve baixa adesão e não foi capaz de alterar o quantitativo de obras inacabadas no período de 2019 a 2022.

44. Por último, merece destaque a significativa carteira das chamadas **obras canceladas**, que são aquelas pactuadas com os entes federados, mas sem execução física, ou seja, nunca saíram do papel. Nestes casos, o instrumento de repasse está encerrado ou então, ainda que vigente, houve decisão governamental por sua descontinuidade. Conforme os dados recentes, existem 6.208 obras canceladas sob a administração do FNDE, sendo a Região Nordeste novamente a mais afetada, com 2.124 nesta condição.

45. Além do mais, é preciso dizer que a União repassou uma quantidade expressiva de recursos para a realização dessas obras. No período de 2019 a 2023, foram R\$ 941 milhões transferidos a estados e municípios para a construção, reforma e ampliação de instalações que sequer foram iniciadas e cujos instrumentos de repasse não estão mais vigentes. E isso certamente traz uma preocupação acerca da devolução dos recursos para a União, que estão represados e poderiam ser destinados a outros projetos em andamento.

46. De todo modo, as iniciativas em relação às obras canceladas se resumiram em criar mecanismos de remanejamento dos recursos, de modo a transferi-los para obras em execução desde que pertencentes ao mesmo instrumento de repasse.

IV.2. Saúde

47. As obras de construção, reforma e ampliação de Unidades Básicas de Saúde e de Unidades de Pronto Atendimento são financiadas basicamente por meio de transferências do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios (chamadas de transferências “fundo a fundo”).

48. Desde 2009, foram registrados mais de 36 mil instrumentos de repasse para a construção, reforma e ampliação dessas unidades em todo o país, em valores que chegam a mais de R\$ 10 bilhões¹. Do total, mais de 25 mil obras estão em funcionamento ou foram concluídas, representando 70% em relação ao total contratado.

49. Por outro lado, o Ministério da Saúde registra uma quantidade relevante de empreendimentos que foram ou estão sendo descontinuados. Ao todo, são **7.440 obras canceladas**, 535 em cancelamento, 108 em readequação, 15 com ação preparatória paralisada, e 9 com execução paralisada.

50. Entretanto, como bem observado pelos auditores, os números não aparentam refletir a realidade, pois existem inconsistências nas bases de dados relacionadas às obras canceladas. Na verdade, essa classificação deve se restringir às obras “quando por decisão judicial for cancelada ou não houver mais interesse em dar continuidade à obra que se encontra sem funcionalidade”, nos termos da Portaria 25.405/2020 do Ministério da Economia, a qual padroniza tal nomenclatura no Poder Executivo federal. Contudo, várias dessas obras receberam pelo menos a primeira parcela das verbas federais combinadas, indicando que muitas delas deveriam estar classificadas como paralisadas, nos termos da mencionada portaria.

¹ https://painelms.saude.gov.br/extensions/Portal_SISMOB/Portal_SISMOB.html (consulta em 7/8/2023)

51. Um exemplo disso é a Unidade Básica de Saúde Campos Silveira, localizada na cidade de Ribeirão das Neves/MG. Como se percebe na figura a seguir, trata-se de uma obra paralisada, em que apenas 30% dos serviços foram concluídos. Contudo, o sistema de informações do Ministério da Saúde registra o empreendimento como “cancelado”.

Figura 6 – UBS em Ribeirão das Neves/MG. Obra paralisada em 2015.



Fonte: Google

52. Sendo assim, o número de obras paralisadas sob a responsabilidade do Ministério da Saúde tende a ser bastante superior ao indicado em sua base de dados. Contudo, a avaliação da integridade e fidedignidade das bases está sendo feita no âmbito do TC 036.106/2019-4, razão pela qual não me aprofundarei nestas questões por ora.

53. Além do mais, minha assessoria examinou brevemente os dados e constatou uma série de obras classificadas como “canceladas”, mas que, na verdade, foram concluídas e estão em funcionamento, diminuindo ainda mais a confiabilidade das informações. Como exemplos, é possível citar a UPA City Jaraguá, localizada em São Paulo/SP. Segundo o sistema, essa obra consta como cancelada, com um percentual de execução de 35%. Porém, a unidade foi inaugurada em 22/11/2021, e está no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde desde 13/8/2021 (CNES 0852074). Outro exemplo é a Unidade de Saúde Vila Canaã, localizada em Duque de Caxias/RJ, classificada como cancelada no sistema de monitoramento de obras, mas que está em funcionamento e possui cadastro desde 1/1/2022 (CNES 0978272). Aparentemente, esse tipo de inconsistência se dá quando os empreendimentos são finalizados com recursos próprios dos entes beneficiados.

54. Feitas as ressalvas iniciais, os auditores detalharam as ações tomadas pelo Ministério da Saúde com o objetivo de sanear seu estoque de obras paralisadas.

55. Uma delas se concentrou em unidades de saúde que já estavam concluídas, mas ainda não abertas ao público. Nestes casos, o Ministério autorizou estados e municípios a adaptarem essas instalações e as utilizarem para finalidade diversa da planejada, contanto que continuassem a fornecer serviços de saúde. E a solução serviu especialmente para as edificações inicialmente concebidas como Unidades de Pronto Atendimento, as quais envolvem custos operacionais significativos para os municípios. Segundo consta, 124 instalações foram readequadas por meio dessa iniciativa.

56. Outra ação foi a de disponibilizar verbas federais em parcela única para os entes beneficiados. Com isso, o órgão buscou evitar a interrupção ou atraso no fluxo financeiro dos recursos, diminuindo as chances de que as obras fossem paralisadas por problemas estritamente financeiros.

57. Além do mais, o Ministério adotou ações junto ao Congresso Nacional, no tocante à elaboração de cartilhas anuais para orientar os parlamentares sobre os programas do Ministério aptos a receber recursos por meio de emendas. Historicamente, cerca de 25% dos valores utilizados em obras de UBS e UPA possuem como origem essa fonte.

IV.3. Desenvolvimento Regional

58. Como dito, a auditoria examinou as ações do antigo Ministério do Desenvolvimento Regional (na gestão federal de 2019 a 2022), anteriormente responsável pelas áreas que hoje estão sob o domínio do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), e do Ministério das Cidades (MCidades).

59. Preliminarmente, considero oportuno resumir o cenário atual da carteira ativa de investimentos sob responsabilidade do MIDR, dada sua relevância e materialidade. Ao todo, são **9.120 empreendimentos**², onde estão previstos repasses federais da ordem de **R\$ 53 bilhões**, basicamente para a realização de obras e aquisição de equipamentos. Metade dos recursos é administrado a partir de transferências para outros entes federados, por meio de instrumentos como termos de compromisso, convênios e contratos de repasse (R\$ 25 bilhões). Outra parte relevante é empregada diretamente pelas entidades vinculadas ao Ministério (R\$ 16 bilhões), onde se destacam as obras de infraestrutura hídrica. Ademais, outra importante parcela é objeto de contratos de financiamento (R\$ 9 bilhões), com destaque para as obras de construção da Ferrovia Transnordestina e obras de implantação de parques eólicos.

60. O painel de informações do MIDR também apresenta inconsistências, não revelando informações precisas a respeito da situação das obras que são objeto de convênios (5.349 no total). Assim, não há indicação sobre quais estão em andamento, paralisadas ou concluídas. Quanto às demais, existem 1.257 classificadas como “não iniciadas”, 240 como “paralisadas”, e 1.300 como “em execução” ou “concluídas”.

61. Em relação ao MCidades, sua carteira ativa de investimentos é composta por **13.744 empreendimentos**³, com previsão de **R\$ 91 bilhões** em recursos federais. As obras públicas sob sua administração são realizadas basicamente por meio da transferência de recursos para outros entes federados (R\$ 37 bilhões), por meio de termos de compromisso e contratos de repasse. Ainda, o ministério gerencia uma quantidade relevante de recursos que são objeto de financiamento (R\$ 39 bilhões), com destaque para obras relevantes como a implantação do corredor de ônibus no Rio de Janeiro (BRT Transbrasil), do monotrilho que liga o Aeroporto de Congonhas à rede da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, do sistema metroviário de Salvador, entre outros. Devo destacar também os recursos que se destinam ao Programa Minha Casa, Minha Vida (R\$ 15 bilhões).

62. Do total de contratos ativos, o painel de informações do MCidades indica 5.464 obras em execução, 4.569 não iniciadas, e 2.450 paralisadas.

63. Um exemplo de obra paralisada é a construção do Residencial Jardim Flores do Campo, localizado no município de Londrina/PR. Trata-se de um conjunto habitacional que começou a ser construído em 2013, mas teve suas obras interrompidas dois anos depois. Em 2016, as moradias inacabadas foram invadidas e ocupadas por aproximadamente 400 famílias.

² Fonte: <https://paineis.mdr.gov.br/> (Carteira de Investimentos - pesquisa em 21/8/2023).

³ Fonte: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/paineis-publicos-2/carteira-de-investimentos> - (pesquisa em 21/8/2023).

Figura 7 - Residencial Jardim Flores do Campo. Londrina/PR. Obra Paralisada em 2015.



Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=5sUOJvej7sk>

64. Segundo o painel de informações do órgão⁴, esse empreendimento recebeu mais de R\$ 40 milhões, a preços históricos, cerca de 50% dos valores inicialmente estimados. O objetivo, era construir 1.218 habitações para famílias de baixa renda.

65. Assim como esta, milhares de outras obras estão paralisadas no setor habitacional. Porém, os números ainda podem ser maiores que os divulgados. Após uma breve análise de minha assessoria, verifiquei que há uma quantidade expressiva de obras classificadas como “não iniciadas” e “em execução”, mas que foram contratadas há vários anos, inclusive com o repasse e dispêndio de recursos federais. Assim, o número de obras paralisadas pode ser maior que o divulgado pelo MCidades. Porém, como dito, não irei me aprofundar nesses números, dado que o tema é objeto do TC 036.106/2019-4.

66. Feita essa breve contextualização sobre a relevante carteira de investimentos do MIDR e do MCidades, destaco as ações tomadas pelo antigo Ministério do Desenvolvimento Regional para sanear seu estoque de obras paralisadas.

67. De antemão, a pasta alertou para o fato de que, entre 2019 e 2022, a representatividade dos recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares saltou de 15% para 64%, acarretando uma diminuição dos recursos discricionários, de 82% para 36%. Além disso, grande parte das emendas parlamentares (96%) se concentrou em três ações orçamentárias, relacionadas a obras de pavimentação em vias e calçadas, ou aquisição de máquinas e equipamentos. Logo, esse cenário potencializou os riscos de paralisações haja vista a dificuldade de alocar recursos para a execução dos demais contratos ativos sob sua responsabilidade.

68. Assim, considerando a relevância atual das emendas parlamentares para o orçamento, as ações do ministério se voltaram para o Congresso Nacional, no sentido de orientar a alocação dos recursos para aqueles empreendimentos que possuem maiores benefícios sociais e maiores possibilidades de conclusão.

69. De resto, os auditores destacaram outras ações, como: (i) a constituição de um grupo de trabalho com poder decisório para a resolução das obras paralisadas do Programa Minha Casa, Minha

⁴ <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/paineis-publicos-2/carteira-de-investimentos>

Vida, e (ii) a elaboração de estudos para fundamentar a suplementação de recursos federais tendo em vista os desequilíbrios contratuais vinculados aos efeitos da pandemia de Covid-19.

70. Porém, o número de obras paralisadas ligadas à área de desenvolvimento regional tem aumentado significativamente com o passar dos anos. E isso tende a aumentar ainda mais no futuro, caso não sejam adotadas ações envolvendo não apenas a retomada e priorização de obras paralisadas, mas também iniciativas que aperfeiçoem a gestão orçamentária e financeira do órgão. Uma prova disso é a grande quantidade de obras contratadas, mas sem garantia da disponibilização dos recursos necessários para a sua conclusão. Como dito, são mais de 4 mil obras contratadas e não iniciadas pelo atual MCidades, cujos valores totais de repasse somam mais de R\$ 7 bilhões; além de 1 mil obras em condições semelhantes a cargo do MIDR, cujos valores totalizam mais R\$ 3 bilhões.

71. Portanto, vejo com ainda mais preocupação o cenário enfrentado por essas pastas setoriais, o que pode demandar futuros trabalhos de fiscalização por esta Corte, com vistas a aprofundar os exames da gestão orçamentária e financeira dos órgãos.

IV.4. Caixa Econômica Federal

72. Durante a realização dos trabalhos, os auditores requisitaram diversas informações junto aos ministérios que possuem obras paralisadas em sua carteira. Porém, os questionamentos eram por vezes transferidos à Caixa Econômica Federal, que atua como mandatária da União em diversos instrumentos de repasse junto aos entes federados, inclusive nas áreas detalhadas no capítulo anterior. Inclusive, os órgãos inquiridos consultavam a Caixa sobre informações relacionadas à gestão dos empreendimentos, o que deveria ser de conhecimento do próprio órgão ministerial.

73. Desse modo, a equipe de auditoria avaliou também as ações tomadas pela Caixa para a retomada das obras em que atua como mandatária da União. Em resposta aos questionamentos, o banco salientou primeiramente que não está entre suas atribuições analisar a viabilidade das obras paralisadas, competência essa que caberia ao próprio tomador dos recursos. Apesar disso, apresentou algumas iniciativas no sentido de melhorar a sua atuação no acompanhamento das obras.

74. Uma delas foi a criação da Gerência Nacional de Soluções em Operações de Governo, com atuação focada na retomada e no combate à paralisação de obras. Esse setor realiza monitoramentos por meio de sistemas de informação que propiciam o acompanhamento de indicadores e dados que permitem classificar as obras por nível de atraso, monitorar a evolução do estoque de obras paralisadas, dentre outras ferramentas.

75. O conjunto de iniciativas, juntamente com a mudança na definição de critérios, levaram à redução do número de obras paralisadas, que passou de 6.009 para 5.017, no período de Janeiro/2020 a Junho/2021. Tais números refletem a quantidade de empreendimentos há mais de 90 dias sem evolução. A partir de então, a Caixa passou a considerar como paralisadas, as obras que estavam nessa situação há mais de 180 dias, reduzindo naturalmente o número para 3.253 à época.

IV.5. Cooperação dos Tribunais de Contas

76. Os auditores buscaram avaliar também de que maneira os entes locais se mobilizaram para retomar a execução das obras paralisadas que contam com recursos federais. Para tal, foi essencial a cooperação dos seguintes órgãos:

- a) Tribunais de Contas dos estados de: Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins;
- b) Tribunais de Contas dos Municípios: Goiás e Pará; e
- c) Tribunais de Contas do Município: Rio de Janeiro e São Paulo.

77. A colaboração dos órgãos da Rede Integrar se deu por meio do envio de questionários aos municípios da sua respectiva área de atuação, para que estes trouxessem informações sobre as obras retomadas no período de 2019 a 2022.

78. No total, a equipe de auditoria obteve dados de 560 empreendimentos, situados em 294 municípios e em 15 estados da federação. Em síntese, os questionamentos versavam sobre os motivos que levaram à paralisação das obras, e quais foram as ações que contribuíram para o reinício da execução.

79. Como resultado, os respondentes apontaram como principais causas da paralisação: a rescisão contratual (35%), o atraso nos repasses de recursos (25%), o abandono injustificado da obra pela empresa (18%), o atraso de pagamento à contratada (17%) e o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato (16%).

80. Diante dessa pesquisa, é possível constatar que na amostra analisada os maiores desafios para a consecução das obras públicas no Brasil, pelo menos aquelas administradas pelos municípios via instrumento de repasse, estão relacionados à gestão orçamentária e financeira, envolvendo tanto a parte sob responsabilidade da União, como repassador dos recursos, quanto aquela de competência do próprio município, no que tange às obrigações contratuais com a empresa construtora.

81. Em relação aos fatores que contribuíram para a retomada das obras, 41% dos respondentes citaram a realização de levantamentos/diagnósticos, e 31% mencionaram a readequação do projeto às necessidades atuais. Além disso, outros fatores foram mencionados, incluindo até a redução das metas do contrato.

V. Conclusões

82. Considerando todas essas informações, que consistem na síntese do relatório de fiscalização somadas às contribuições de meu gabinete, devo concordar com os auditores no sentido de que as iniciativas governamentais foram fragmentadas e ineficazes para diminuir o número de obras paralisadas no período de 2019 a 2022.

83. Em outras palavras, ficou claro que as ações não possuíam um padrão definido, mostrando-se distintas a depender do órgão responsável. E apesar de possuírem basicamente os mesmos desafios, as iniciativas para superá-los foram totalmente distintas entre si, mostrando que cada uma das áreas auditadas executou suas ações de maneira independente, sem a participação ativa dos órgãos centrais de governo.

84. Do mesmo modo, não se constatou priorização dos investimentos, com o intuito de alocar de forma eficiente os recursos para a retomada de obras paralisadas. O que existiu, foram apenas ações isoladas de algumas unidades pertencentes aos ministérios, dentro do seu eixo de atuação, mas sem uma coordenação com as demais áreas e sem uma orientação dos órgãos centrais. Nessa seara, ressalto as dificuldades enfrentadas pelo MDR, que possui uma carteira expressiva de investimentos contratados, porém, com boa parte dos seus recursos destinados principalmente a novas obras de infraestrutura urbana ou aquisição de equipamentos, por meio de emendas parlamentares, e sem contemplar a carteira de obras paralisadas.

85. Em acréscimo, destaco que o Poder Executivo federal não estipulou metas a serem alcançadas sobre essa temática, evidenciando que **não existiu, no período mencionado, qualquer política pública voltada a sanear o problema das obras paralisadas no país.**

86. Tampouco foram constatadas diretrizes para as obras inviáveis de serem retomadas. Aliás, trata-se de um problema que deveria ter um tratamento especial, pois, conforme mencionado pelos auditores, existe um grande número de obras em que há desinteresse dos municípios em retomá-las.

87. E, naturalmente, todo esse diagnóstico mostrou que a atuação dos órgãos de coordenação de governo foi deficiente em tal aspecto. Logo, acompanharei na íntegra as conclusões da equipe de

auditoria, louvando pelo trabalho realizado e incorporando seus fundamentos como minhas razões de decidir.

88. Mas antes de prosseguir com os encaminhamentos, gostaria de aprofundar um pouco mais a análise, com vistas a enfatizar a importância do tema para o país, e indicar a necessidade de ações urgentes por parte da Administração Pública, que poderão ser induzidas pelo TCU na presente oportunidade.

89. Em minha percepção, entendo que as áreas da educação, saúde e desenvolvimento regional são **essenciais para assegurar a paz e o bem-estar da sociedade**.

90. Não podemos esquecer que a Constituição Federal define a saúde como um direito de todos e um dever do Estado. A ele cabe desenvolver políticas públicas para reduzir o risco de doenças e permitir o acesso universal e igualitário aos serviços de saúde, incluindo sua promoção, proteção e recuperação. Já a educação, é também um dever do Estado, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. O mesmo se pode dizer em relação a serviços essenciais como saneamento, o acesso à água tratada, moradia, entre outros. Não há como afastá-los do princípio da dignidade da pessoa humana também previsto na Constituição.

91. Porém, o Estado ainda está muito aquém de fornecer esse bem-estar aos brasileiros. Uma evidência disso é que o país ocupa apenas a 87ª posição mundial no ranking do índice de desenvolvimento humano (IDH)⁵, o qual avalia tanto os aspectos econômicos quanto sociais dos países, como a expectativa de vida e a média de escolaridade.

92. Para reverter esse cenário, é inegável a importância dos empreendimentos voltados à construção, reformas e ampliações de creches, escolas, quadras, unidades básicas de saúde e de pronto atendimento, além de sistemas de esgotamento sanitário, proteção de encostas, entre outros. Isso porque tais instalações representam a porta de entrada da população aos serviços fundamentais que mencionei.

93. A importância das obras não se destaca quando são planejadas, orçadas ou licitadas, mas sim, quando são efetivamente concluídas e capazes de trazer benefícios à população local. Logo, quando os empreendimentos são descontinuados, o resultado é uma redução no acesso aos serviços essenciais de saúde e educação, diminuindo a produtividade e a expectativa de vida das pessoas, bem como seu tempo de escolaridade, tão fundamental para o futuro do país. Portanto, a conclusão efetiva dessas obras certamente encurtaria a distância entre a população e esses serviços, contribuindo para a melhoria dos indicadores de desenvolvimento social no Brasil.

94. A despeito dos impactos negativos que as obras paralisadas causam à sociedade, não observei, ao longo do período examinado na auditoria, iniciativas governamentais compatíveis com essa questão. Em outras palavras, **a atuação governamental esteve bastante aquém da importância que o tema merece ser tratado**.

95. Uma prova disso é que os órgãos centrais de governo não lideraram quaisquer programas ou ações para dar tratamento a esse problema. Ao contrário, o que se viu foram apenas iniciativas isoladas das pastas responsáveis por cada área e que não foram suficientes para mudar o cenário vivido atualmente.

96. Na minha visão, enquanto o problema não for encarado de frente, com método, coordenação e metas, dificilmente o país ficará livre do cemitério de obras paralisadas que hoje está presente de norte a sul e que nos envergonha como sociedade e como integrantes de entidades públicas. Ou seja, definitivamente, não bastam ações isoladas dos órgãos setoriais para solucionar o problema.

⁵ <https://www.undp.org/pt/desenvolvimento-humano/publications/relatorio-de-desenvolvimento-humano-2021-22>

97. Por isso, entendo que o Tribunal de Contas da União, no exercício do controle externo, deve induzir melhorias na atuação dos órgãos centrais e setoriais de governo, de maneira a desenvolver ações estratégicas, táticas e operacionais para diminuir o estoque de obras paralisadas no país, e cujas metas deverão ser amplamente divulgadas à sociedade.

98. Nesse sentido, em consonância com o parecer da equipe de auditoria, mas com ajustes de forma, proponho determinações aos órgãos responsáveis para a implementação das ações a seguir resumidas.

99. Como primeiro passo, é fundamental que os órgãos centrais coordenem um **levantamento** sobre cada uma das obras paralisadas sob responsabilidade dos demais órgãos e entidades que compõem a administração federal. Conforme destaquei em algumas passagens deste voto, os bancos de dados disponíveis ainda possuem relevantes inconsistências e precisam ser atualizados.

100. Aproveitando-se dessas informações, o passo seguinte deverá ser a elaboração de um **plano central**, com estratégias e diretrizes da política pública para a retomada das obras paralisadas. Nesta etapa, o centro de governo poderá definir quais pastas serão contempladas com o programa, as condições para o emprego dos recursos federais, as orientações a respeito da priorização das obras, as metas e indicadores de acompanhamento, a nomeação dos responsáveis, bem como os procedimentos a serem adotados no caso de inviabilidade de retomada.

101. O terceiro passo, deve ser a elaboração dos **planos táticos** por cada pasta setorial, desta vez, em coordenação com as diretrizes gerais de governo. Sendo assim, devem ser detalhadas as responsabilidades, prazos e principais ações a serem tomadas em parceria com as entidades vinculadas ou com os entes federados, conforme o caso.

102. Nesta fase, considero fundamental medidas como a atualização dos projetos, orçamentos e cronogramas, com o intuito de dimensionar os serviços remanescentes de cada obra. Com isso, será possível selecionar as obras que farão parte do programa, em alinhamento com os critérios de priorização definidos no plano central. Também deve ser avaliado o aproveitamento dos contratos e/ou instrumentos de repasse vigentes, bem como a possibilidade de repactuação de valores e prazos, desde que observadas as normas legais de vigor. Alternativamente, serão necessárias regras para a assinatura de um novo ajuste.

103. E, certamente, essas ações deverão ser adequadamente publicizadas nos meios disponíveis, a exemplo do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento.

104. Por fim, é importante ressaltar que estas propostas estão em sintonia com algumas ações já tomadas pelo Poder Executivo federal a partir de 2023.

105. Uma delas é a plataforma denominada “Mãos à Obra”⁶, criada com o objetivo de atualizar as informações dos empreendimentos contratados em parceria com estados e municípios, nas áreas da saúde educação, mobilidade urbana, saneamento, habitação, esporte e cultura. Assim, o governo federal criou uma ferramenta para que os gestores locais trouxessem informações mais precisas a respeito da situação das obras paralisadas ou inacabadas, com vistas à sua retomada.

106. Contudo, aparentemente a iniciativa não contemplou obras de todas as pastas governamentais, nem aquelas administradas diretamente pelos órgãos e entidades federais. Assim, creio que essa nobre iniciativa poderia ser estendida para que o levantamento inicial abarque o maior número de setores possíveis, incluindo infraestrutura de transportes e outras áreas ligadas ao desenvolvimento regional, por exemplo. Assim, seria possível consolidar e publicar em uma única plataforma, informações sistematizadas sobre as obras paralisadas do país que contam com recursos federais, dando clareza e transparência sobre a destinação de cada uma delas, incluindo os prazos previstos de conclusão.

⁶ <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/maos-a-obra/maosaobra/>

107. Outra ação recente, e que merece ser louvada, é o Pacto Nacional para Retomada de Obras da Educação Básica Paralisadas e Inacabadas, instituído pela Medida Provisória 1.174/2023, e que tem como foco as obras do Plano de Ações Articuladas (PAR).

108. Como visto nestes autos, o setor da educação concentra o maior número de obras paralisadas no país. Segundo o levantamento ministerial, em abril de 2023, havia 3.540 obras de infraestrutura nessa situação, que representariam 450 mil vagas a menos na rede pública de ensino⁷.

109. Logo, a medida provisória instituiu um programa específico para a retomada das obras na área da educação. Entre as medidas previstas, estão: (i) autorizar a repactuação das obras pelo Índice Nacional de Custo da Construção Civil; (ii) possibilitar a transferência de novos recursos federais para atender as repactuações; (iii) permitir o aporte de recursos dos estados para a conclusão de obras municipais; (iv) autorizar a retomada de obras com recursos exclusivamente municipais e/ou estaduais.

110. Além do mais, a medida provisória indica que novo ato do Poder Executivo irá definir critérios para a priorização das obras, levando em consideração quesitos como o percentual de execução, o ano em que foi firmado o instrumento inicial, entre outros.

111. Pelo exposto, o Pacto Nacional para Retomada de Obras da Educação Básica Paralisadas e Inacabadas já é resultado concreto do presente trabalho de auditoria e de todo o esforço deste Tribunal em induzir ações governamentais sobre esta temática. Desse modo, pode servir de modelo e inspiração para a construção de uma estratégia maior na administração pública federal, que compreenda todas, ou pelo menos grande parte das pastas ministeriais que contenham obras paralisadas em sua carteira.

112. Em derradeiro, saliento que o recém-divulgado Novo Programa de Aceleração do Crescimento “Novo PAC”⁸ prevê uma quantidade significativa de recursos federais para a retomada de obras paralisadas ou inacabadas. Para a área da educação básica, são previstos até R\$ 8,3 bilhões para a retomada de cerca de 6.000 obras de creches, escolas e quadras. Contudo, a efetiva retomada depende ainda da confirmação de interesse dos municípios envolvidos, bem como da concretização dos procedimentos previstos na Medida Provisória 1.174/2023.

113. Na área da saúde, são R\$ 200 milhões alocados para a retomada e conclusão de 600 Unidades Básicas de Saúde, porém, dependendo também da confirmação do interesse dos municípios. No desenvolvimento regional, são previstos R\$ 2,9 bilhões para a retomada de obras envolvendo unidades habitacionais, R\$ 1,7 bilhão para urbanização de favelas, R\$ 800 milhões para contenção de encostas, R\$ 8,3 bilhões para esgotamento sanitário, entre outros.

114. Como se nota, são recursos federais bem representativos e que reforçam a importância das determinações sugeridas como deslinde desta auditoria. Ou seja, esse montante expressivo exigirá ainda mais a utilização de ferramentas de gestão, priorização, transparência e monitoramento para auxiliar na retomada e conclusão dos empreendimentos, com o posterior usufruto dos benefícios pela população.

Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 18 de outubro de 2023.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Exm/Exm-1174-23.pdf

⁸ <https://www.gov.br/casacivil/novopac>

ACÓRDÃO Nº 2134/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 009.197/2022-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Casa Civil da Presidência da República.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia relatório de auditoria operacional realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), com vistas a conhecer as iniciativas implementadas e em andamento, nas três esferas federativas, para a retomada e conclusão das obras públicas paralisadas custeadas com recursos federais;

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

9.1. determinar à Casa Civil da Presidência da República, em coordenação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e com o Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1. realize, no prazo de 90 dias, levantamento sistematizado junto aos órgãos e entidades da administração pública federal, de modo a obter informações atualizadas sobre as obras paralisadas custeadas com recursos federais;

9.1.2. elabore, no prazo de 150 dias, um plano central de gestão das obras paralisadas, consubstanciado no levantamento mencionado no subitem anterior, de forma a estabelecer estratégias e diretrizes gerais para a retomada da execução dos empreendimentos, incluindo ao menos os seguintes aspectos:

9.1.2.1. políticas públicas que serão contempladas;

9.1.2.2. limites e condições para o aporte de novos recursos federais, observadas as fontes de financiamento disponíveis, e considerando os possíveis impactos sobre a despesa pública e as leis orçamentárias vigentes;

9.1.2.3. orientações aos órgãos setoriais a respeito de critérios para a priorização das obras, a exemplo de fatores como o grau de execução física-financeira, o tempo de paralisação dos serviços, o retorno social e econômico, as providências administrativas pendentes, as principais necessidades dos entes federados, entre outros;

9.1.2.4. metas e indicadores que serão utilizados para monitorar o desempenho da estratégia;

9.1.2.5. indicação dos responsáveis pelo cumprimento do plano;

9.1.2.6. procedimentos a serem adotados pelos gestores nos casos de inviabilidade de retomada das obras;

9.1.3. coordene, no prazo de 180 dias, a elaboração dos planos táticos junto aos órgãos setoriais que possuem obras paralisadas sob sua gestão, de maneira a definir os prazos, responsabilidades e as principais ações a serem tomadas, em articulação com as entidades vinculadas e os entes federados, incluindo ao menos os seguintes aspectos:

9.1.3.1. atualização dos projetos, orçamentos e cronogramas, contemplando todos os serviços necessários para a conclusão das obras, de maneira a assegurar a viabilidade técnica e econômica de sua execução;

9.1.3.2. seleção das obras que serão retomadas, com base nas diretrizes e critérios de priorização definidos no plano central;

9.1.3.3. análise acerca da continuidade dos instrumentos de repasse e/ou contratos administrativos vigentes, bem como a possibilidade de repactuação de valores e prazos, observados os limites e condições legais, além das diretrizes do plano central;

9.1.3.4. definição de condições para a assinatura de um novo instrumento de repasse e/ou contrato administrativo, nas situações em que os ajustes anteriores não se encontrarem mais vigentes;

9.1.3.5. análise da capacidade do beneficiário em administrar e operacionalizar as instalações que serão construídas, quando aplicável ao caso;

9.1.4. disponibilize, no prazo de 180 dias, as informações de todas as obras identificadas no levantamento mencionado no subitem 9.1.1 na plataforma de obras oficial com a devida uniformização dos critérios de classificação de obras de acordo com o item 9.1.3. do Acórdão 1.079/2019-Plenário, complementando a classificação da situação dos empreendimentos com a categoria “obra inviável”, de modo a apresentar de maneira atualizada, transversal e completa a carteira de obras paralisadas que contam com recursos federais;

9.2. determinar à Unidade Técnica o monitoramento deste acórdão;

9.3. encaminhar cópia da presente deliberação à Casa Civil, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, ao Ministério Planejamento e Orçamento, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

10. Ata nº 44/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/10/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2134-44/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Benjamin Zymler, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

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