

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 021.731/2019-5.
Natureza: Acompanhamento.
Órgão: Ministério da Economia.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DIAGNÓSTICO DAS OBRAS PARALISADAS. ACOMPANHAMENTO. ALTERAÇÃO DOS BANCOS DE DADOS DO PAC E DA CEF. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução elaborada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), cujas propostas contaram com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 63 a 65):

INTRODUÇÃO

Trata-se de processo constituído com o objetivo de acompanhar e avaliar, periodicamente, a evolução do atual cenário de paralisação de obras públicas em atenção à determinação contida no item 9.3. do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Excelentíssimo Ministro Vital do Rêgo, o qual deliberou sobre a auditoria operacional que elaborou o diagnóstico sobre as obras paralisadas no país, financiadas com recursos da União (TC 011.196/2018 - 1).

2. No mencionado acórdão, esta Corte de Contas proferiu as seguintes determinações a esta Unidade Técnica:

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

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

3. Destaca-se que o presente processo visa atender a determinação contida apenas no item 9.3 do acórdão transcrito acima, visto que o cumprimento da determinação contida no item 9.2. está sendo realizado no processo de monitoramento, TC 036.106/2019-4.

HISTÓRICO

4. A auditoria operacional, a partir do levantamento em mais de 38 mil contratos referentes a obras públicas em cinco bancos de dados do governo federal, identificou as causas raízes das paralisações das obras e fez recomendações ao Ministério da Economia, por meio do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, com o objetivo de aperfeiçoar os procedimentos relacionados à gestão das obras e reduzir o desperdício de recursos públicos.

5. O diagnóstico utilizou como base de informações os bancos de dados dos órgãos e entidades da administração pública federal listados na tabela abaixo, englobando diversas tipologias de empreendimentos como escolas, creches, postos de saúde, edifícios administrativos, estradas, instalações esportivas, entre outros.

Tabela 1 - Quantidade de contrato de obras e valores dos investimentos nas obras organizados por banco de dados

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

Fonte: TC 011.196/2018-1, peça 139, p. 15

6. O diagnóstico constatou que pelo menos 14.403 contratos de obras se encontravam com a situação “paralisado” registrado nos bancos de dados. Somando-se os valores, esse rol de contratos totalizou a monta de aproximadamente R\$ 144 bilhões. Ressalta-se que apenas parte desse montante havia sido efetivamente investido nos empreendimentos à época da análise.

7. As principais causas constatadas que estavam conduzindo à ocorrência de obras paralisadas e inacabadas com recursos federais foram: (i) deficiência técnica, (ii) deficiências no fluxo orçamentário/financeiro, e (iii) abandono das obras pelas empresas contratadas.

8. Ao realizar um aprofundamento da avaliação das causas, chegou-se à conclusão que o mau planejamento dos empreendimentos é o principal fator de paralisação tanto para obras de baixo como de alto valor: projeto básico deficiente, falta de contrapartida e falta de capacidade técnica para execução do empreendimento.

9. Diante disso, esta Corte de Contas proferiu recomendações ao Ministério da Economia a fim de buscar melhorias no controle e gerenciamento das obras públicas federais. Além disso, determinou a esta Unidade Técnica que autuassem processo de acompanhamento com vistas a avaliar, periodicamente, a evolução do atual cenário de paralisação de obras públicas, promovendo-se a atualização dos dados. O exame técnico a seguir tratará dessa determinação.

EXAME TÉCNICO

10. Inicialmente, destaca-se que o levantamento dos contratos de obras paralisadas constitui uma importante ferramenta para o controle externo realizado por esta Corte de Contas, porque induz o aprimoramento do planejamento das obras pelos jurisdicionados e favorece a alocação eficiente dos recursos públicos, de forma a evitar prejuízo ao erário e à sociedade.

11. O Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário determinou o acompanhamento periódico para avaliar a evolução do cenário de paralisação das obras públicas. Em vista disso, se faz necessário replicar a análise empreendida no âmbito da auditoria operacional, o que demandou o acesso aos mesmos bancos de dados, atualizados, contemplados naquela análise.

12. Nesse sentido, buscou-se manter os critérios do diagnóstico realizado no processo originário (TC 011.196/2018 – 1). Dessa forma, faz-se necessário informar o não escopo deste diagnóstico: obras do poder judiciário; obras que são executadas diretamente pelos órgãos do poder executivo e são controlados por eles mesmos, sem a descentralização de recursos; obras em fase de preparação (antes do início da execução da obra); e obras concluídas.

13. Além disso, faz-se necessário informar que o termo “obra” será utilizado com uma maior abrangência que o trazido no inciso I do art. 6º da Lei 8.666/1993 - “toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta”. Isso porque os bancos de dados, em geral, não registram as obras, mas sim os contratos referentes a obras, ou seja, pode-se ter um único contrato para mais de uma obra (como exemplo, pode-se citar o Termo de Compromisso 629/2014, o qual tem como objeto a execução de obras de sistema de abastecimento de água em diversas localidades do município de Pedra Lavrada/PB) ou uma obra que abranja mais

de um contrato.

14. Nos bancos de dados constam tanto contratos de serviços técnicos de engenharia, quanto contratos de aquisição de equipamentos necessários para o empreendimento. Ou seja, nem todos os contratos registrados nos bancos de dados se referem a obras nos termos da Lei das Licitações. Contudo, optou-se por não manipular as bases de dados recebidas para não interferir na forma que os órgãos controlam os contratos de obras ou conceituam obra.

15. Para a realização do trabalho em tela, a Unidade Técnica buscou obter os mesmos bancos de dados utilizados no primeiro diagnóstico realizado na auditoria operacional de obras paralisadas. Destaca-se que os bancos de dados foram escolhidos de modo a representar o máximo de obras, tanto em quantidade quanto em materialidade. Ressalta-se que, ainda assim, a presente consolidação não relaciona a totalidade de obras paralisadas financiadas com recursos federais, tendo em conta que, em razão da ausência de sistema unificado de registro de obras do governo federal, não foi possível acessar as informações de todos os órgãos setoriais e seus entes vinculados. Assim, optou-se por listar os bancos de dados considerados mais representativos.

16. Dessa forma, foram obtidos os bancos de dados da Caixa Econômica Federal (Caixa), do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação 2.0 (Simec), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT) e da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em acesso aos sistemas informatizados disponíveis na rede mundial de computadores.

17. No entanto, não se encontram disponíveis nos sítios eletrônicos os bancos de dados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), da Secretaria de Educação Superior (Simec Sesu) e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Simec Setec). Assim, foram enviados ofícios para aquisição destes bancos de dados. Apesar de ser solicitado mediante ofício de requisição, a base de dados do Simec Sesu não foi enviada em formato compatível com o Microsoft Access ou Excel até a finalização deste diagnóstico. Em relação ao volume de contratos, a referida base de dados representa 1,68% do total analisado no primeiro diagnóstico em 2018.

18. Assim, as bases de dados analisadas foram as seguintes:

- a. Órgãos Públicos – Acompanhamento de Obras – TCU da Caixa Econômica Federal (CEF) – outubro/2020;
- b. Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (MEC) – outubro/2020;
- c. Fundação Nacional de Saúde (Funasa) – outubro/2020;
- d. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – outubro/2020;
- e. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) – outubro/2020;

Diagnóstico de obras paralisadas 2020

19. Foram analisados mais de 27 mil contratos, distribuídos nos seguintes bancos de dados, conforme discriminados na tabela abaixo.

Tabela 2 – Quantidade de contratos de obras por banco de dados

Banco de Dados	Quantidade	Investimento	% Qte	% investimento
CAIXA	11956	R\$ 14.212.754.055,08	44,08%	18,71%
PAC	3824	R\$ 25.017.486.417,72	14,10%	32,93%
SIMEC 2.0	7.304	R\$ 8.209.742.766,10	26,93%	10,81%
SIMEC SETEC	395	R\$ 878.036.868,80	1,46%	1,16%
DNIT	1.142	R\$ 23.147.434.964,65	4,21%	30,47%
FUNASA	2.505	R\$ 4.501.079.805,75	9,23%	5,93%
Total Geral	27.126	R\$ 75.966.534.878,10	100,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria

20. Da análise dos dados, sintetizada na “Tabela 3 - Situação dos contratos relacionados a obras do diagnóstico consolidado 2020”, **observa-se que, dos 27.126 contratos consolidados, cerca de 7 mil se encontram paralisados, representando cerca de 29 % das obras que deveriam estar em andamento. Os valores totais previstos destes contratos paralisados somam R\$ 15 bilhões.**

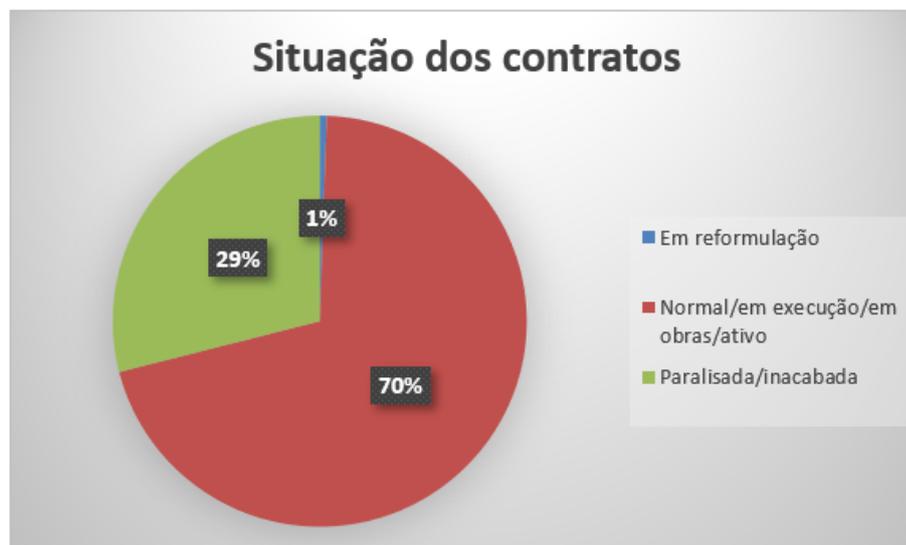
Tabela 3 - Situação dos contratos relacionados a obras do diagnóstico consolidado 2020

Situação	Quantidade	Investimento	% Qtd	% investimento
Em reformulação	145	R\$ 93.287.870,94	1%	0,12%
Normal/em execução/em obras/ativo	19.119	R\$ 60.089.414.499,73	70 %	79,10%
Paralisada/inacabada	7.862	R\$ 15.783.832.507,43	29%	20,78%
Total Geral	27.126	R\$ 75.966.534.878,10	100,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria

21. O termo “em reformulação”, apresentado na tabela acima, refere-se às obras de creche do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que tiveram seus Termos de Compromisso pactuados em Metodologias Inovadoras e estão sendo modificadas para o sistema construtivo convencional.

Figura 1 - Situação dos contratos relacionados a obras do diagnóstico consolidado em 2020



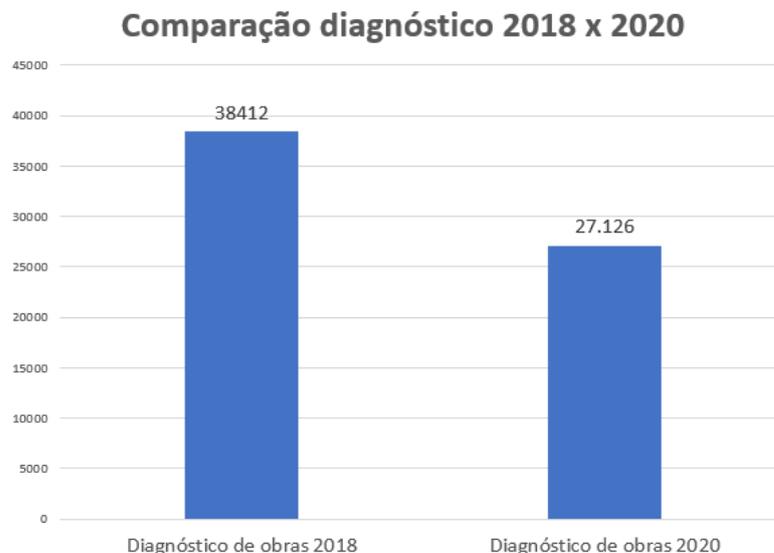
Fonte: elaboração própria

22. No diagnóstico realizado em abril de 2018, o percentual de obras paralisadas em relação às em execução era de 37,50%. No presente diagnóstico esse valor é de 29%. Assim, em relação ao primeiro diagnóstico, data-base 2018, o atual cenário apresenta menos obras paralisadas no que tange à quantidade de obras e ao percentual de obras paralisadas.

23. No entanto, em que pese ser possível que algumas obras possam ter sido concluídas ou retomadas no intervalo de análise, essa redução da quantidade de contratos paralisados pode ter sido impactada pela forma que os bancos de dados passaram a ser gerenciados, principalmente, o banco de dados do Sispac, o qual foi extinto pelo Decreto 9.722, de 7 de março de 2019.

24. Essa situação é perceptível pela diferença do total de contratos analisados nos dois diagnósticos. No primeiro diagnóstico foram analisados 38 mil contratos existentes à época, enquanto no atual diagnóstico foram verificados em torno de 27 mil contratos.

Figura 2 – Comparação das situações dos contratos relacionados a obras entre 2018 e 2020



Fonte: elaboração própria

25. As análises a seguir visam apresentar a situação de cada banco de dados separadamente, a fim de demonstrar o resultado dessas alterações de gerenciamento dos dados, quando for o caso, e realizar uma comparação com o diagnóstico anterior.

Caixa Econômica Federal

26. O banco de dados da Caixa Econômica Federal (DB_GESTORES), extraído do sítio eletrônico da entidade (<https://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>), apresenta os contratos nos quais a instituição financeira atua como mandatária da União nos contratos de repasse e termos de compromisso.

27. Para evitar a duplicidade de registros na consolidação das informações, foram excluídas as obras identificadas como sendo do Programa de Aceleração do Crescimento. Feito isso, constatou-se que 32% dos contratos geridos pela Caixa encontravam-se paralisados, vide tabela abaixo contendo a quantidade e os valores totais dos contratos.

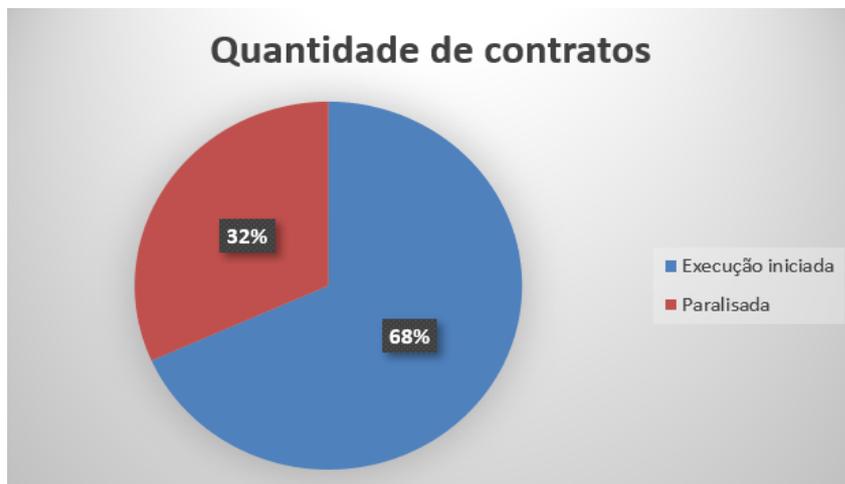
Tabela 4 - Situação dos contratos relacionados a obras do banco de dados da Caixa em 2020

Situação	Quantidade de contratos	Somatório dos valores dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Execução iniciada	8.159	R\$ 10.021.845.609,84	68%	71%
Paralisada	3.797	R\$ 4.190.908.445,24	32%	29%
Total Geral	11.956	R\$ 14.212.754.055,08	100%	100%

Fonte: elaboração própria

28. Conforme expresso no banco de dados da Caixa Econômica Federal, esta considera operação paralisada aquela sem evolução por pelo menos 90 dias.

Figura 3 - Situação dos contratos relacionados a obras do banco de dados da Caixa em 2020



Fonte: elaboração própria

29. Em comparação com diagnóstico anterior, o número de obras paralisadas geridas pela Caixa passou de 8.771 para 3.797. No entanto, o total de obras da base de dados passou de 14.224 para 11.956. Em termos absolutos, houve uma redução de pouco mais de 2.000 contratos em relação ao total, mas a quantidade de paralisadas reduziu em cerca de 5.000 contratos. A redução relativa foi de aproximadamente 30% de obras paralisadas em relação ao total de obras considerado na base de dados. Em 2018 as paralisadas representavam 62% do total, em 2020 representavam cerca de 32%.

Figura 4 – Comparação entre os contratos paralisados do banco de dados da Caixa



Fonte: Painel de Acompanhamento de Obras Paralisadas – TCU

30. Frise-se que a Caixa promoveu mudanças na forma de gerenciamento e divulgação dos dados. Por exemplo, no diagnóstico anterior a entidade utilizava diversas situações para as obras como adiantada, atrasada, normal, obra iniciada sem execução e paralisada. Atualmente, são divulgadas as obras com execução iniciada e paralisadas.

31. Dessa forma, não há como afirmar se a redução significativa na quantidade de obras paralisadas está associada a uma melhoria da gestão e ao saneamento da carteira ou se essa alteração do resultado apurado decorre da mudança nas regras de enquadramento das obras e registro no sistema.

32. Destaca-se que a mudança no gerenciamento de dados reduz a comparabilidade e confiabilidade das informações constantes dos bancos, prejudicando, além do controle social e da transparência, o aprimoramento das ações voltadas a melhor alocação dos recursos públicos para a retomada das obras paralisadas e reversão do quadro em questão.

33. As providências adotadas pelos órgãos para implementação de melhorias nos sistemas de

gestão de informações sobre obras públicas, decorrentes do Acórdão que originou o presente processo, Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, estão sendo monitoradas no âmbito do TC 036.106/2019-4, no qual já foi realizada a primeira etapa do monitoramento, tendo sido autorizado o prosseguimento no mesmo processo, por força do Acórdão 1.328/2020-TCU-Plenário. Assim, eventuais avaliações sobre as consequências das alterações implementadas, que fogem ao escopo do presente trabalho, serão tratadas naquele processo ou em processo específico, se for o caso.

Programa de Aceleração do Crescimento

34. A principal mudança identificada foi a do banco de dados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

35. De acordo com o Ministério da Economia (peça 7), o advento da reforma ministerial, realizada no ano de 2019, resultou na junção dos anteriores Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Fazenda, Indústria, Serviços e Comércio Exterior e, parcialmente, do Trabalho para a formação do Ministério da Economia. Com essa fusão, promoveu-se alteração das atribuições da Secretaria de Desenvolvimento de Infraestrutura (SDI), que era a gestora dos dados do SisPAC, o que ocasionou a descentralização da gestão e governança dos empreendimentos do PAC para as pastas setoriais (peça 7, p. 1):

Em complemento ao destacado redesenho e mudança das atribuições da SDI, a edição do Decreto nº 10.012, de 5 de setembro de 2019, consolidou a alteração da abordagem relativa às obras públicas, designando para os Ministérios setoriais a gestão e a governança dos respectivos empreendimentos objeto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) instituído pelo Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007.

Assim, será importante que, para os fins da atuação dessa Egrégia Corte de Contas, sobre o tema da gestão e acompanhamento de obras (notadamente aquelas sob a égide do PAC), as demandas de informações e subsídios eventualmente necessários quanto aos atos de controle externo sejam endereçadas às respectivas pastas setoriais.

36. Todavia, em que pese as mudanças na gestão e governança da implementação e da execução de empreendimentos do PAC, o Decreto 10.012/2019 dispõe, em seu art. 3º, que compete ao Ministério da Economia disponibilizar em sítio eletrônico as informações sobre os investimentos públicos, cujos dados são de responsabilidade dos ministérios executores, que as enviarão na forma do disposto no inciso VII do caput do art. 2º, transcrito a seguir:

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;

37. Dessa forma, apesar das mudanças na gestão dos dados dos empreendimentos do PAC, ainda compete ao Ministério da Economia a consolidação e a disponibilização em sítio eletrônico das

informações da carteira de projetos de investimentos públicos.

38. Nesse sentido, o Ministério da Economia, por meio da Secretaria de Gestão, emitiu a Nota Informativa SEI 23058/2020/ME, a qual informou que, como forma de mitigar a falta de confiabilidade das informações, foi desenvolvido serviço web que viabilizasse aos órgãos e entidades o envio dos dados extraídos dos seus respectivos sistemas de obras, de forma estruturada, seguindo um modelo predefinido.

39. Após isso, o ME publicou, no Diário Oficial, a Portaria 17.951/2020, de 30 de julho de 2020, que estabelece critérios para envio dos dados de obras a serem refletidos no Painel de Obras.

40. A fim de dar publicidade ao normativo, foi expedido o Ofício Circular 1.701, assinado em 3 de agosto de 2020, às secretarias executivas dos órgãos do poder executivo federal, tendo sido publicado, também, o Comunicado 37/2020 no sítio eletrônico da Plataforma Mais Brasil (<http://plataformamaisbrasil.gov.br/comunicados/comunicado-n-37-2020-painel-de-obras-portaria-n-17-951-de-28-de-julho-de-2020>), ambos os documentos possuíam instruções técnicas e cronograma de implementação.

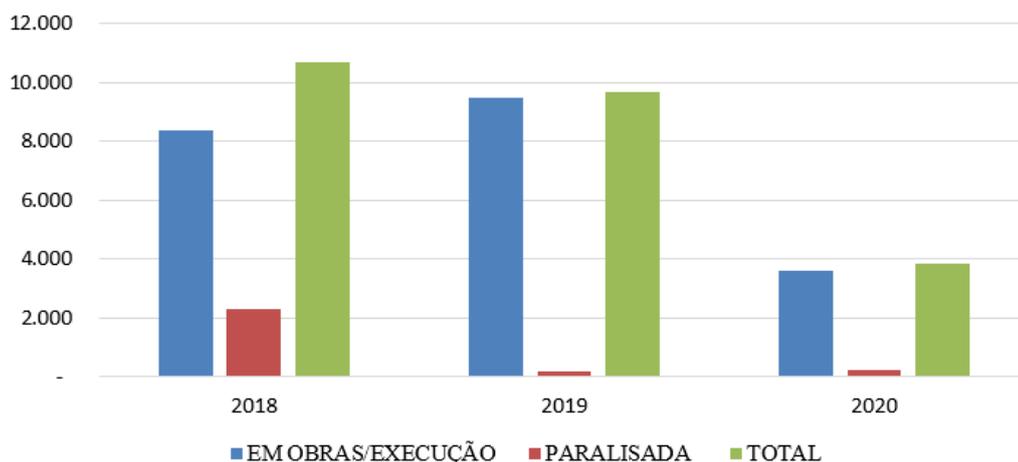
41. Dessa forma, o Ministério da Economia definiu os critérios para a padronização dos dados e informou a todos os órgãos setoriais sobre a necessidade do envio das informações das obras.

42. No entanto, nem todos os órgãos setoriais responderam, bem como não há sistemática de cruzamento de informações entre os bancos de dados, o que faz com que os dados apresentados não tenham a confiabilidade necessária para que o gestor possa tomar as melhores decisões, nem para que a população possa exercer seu controle sobre os empreendimentos.

43. A descentralização da gestão das obras do PAC ocasionou a distorção nos dados disponibilizados com uma redução considerável na quantidade das obras paralisadas. O gráfico abaixo apresenta os dados antes da descentralização (banco de dados de 2018 e 2019) e após a descentralização da gestão dos dados aos órgãos setoriais.

Figura 5 – Situação das obras do PAC nos anos de 2018, 2019 e 2020.

SITUAÇÃO DAS OBRAS DO PAC EM 2018, 2019 E 2020



Fonte: elaboração própria

44. Em que pese ser possível que algumas obras possam ter sido concluídas no intervalo de dois anos, o mais provável é que não tenha sido apresentada a totalidade de contratos em obra e paralisados do PAC, uma vez que nem todos os ministérios enviaram os dados para o Ministério da Economia.

45. Nesse sentido, abaixo segue uma comparação entre os órgãos e entidades que possuíam contratos de obras no diagnóstico realizado em 2018 em comparação com o diagnóstico de 2020. Da tabela, observa-se uma redução de órgãos e entidades no banco de dados, esta redução de responsáveis foi ocasionada pela ausência de envio dos dados dos órgãos setoriais ao Ministério da

Economia, descumprindo o inciso VII, art. 2º do Decreto 10.012/2019.

Tabela 5 – Comparação entre os órgãos e entidades responsáveis pelos contratos de obras no banco de dados do Programa de Aceleração do Crescimento

Órgãos e entidades com obras no banco de dados consolidado do PAC em 2018	Órgãos e entidades com obras no banco de dados consolidado do PAC em 2020
Secretaria de Desenvolvimento Regional	Ministério do Desenvolvimento Regional
Ministério da Defesa	Ministério da Defesa
Fundação Nacional da Saúde	Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba	Arquivo Nacional
Departamento de Obras Hídricas	Diretoria de Obras de Cooperação
Departamento de Projetos Especiais	Diretoria de Obras Militares
Departamento Nacional de Obras Contra Secas	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	Universidade Federal da Fronteira do Sul
Ministério da Cultura	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
Ministério da Educação	
Ministério das Cidades	
Ministério de Minas e Energia	
Ministério do Esporte	
Ministério do Turismo	
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	
Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste	

Fonte: elaboração própria

46. Ressalta-se que o banco de dados utilizado como base de análise desse diagnóstico foi obtido em outubro de 2020, após a consolidação semestral estipulada pelo Decreto 10.012/2019 para o envio das informações pelos órgãos setoriais.

47. Destaca-se ainda que no diagnóstico realizado em 2018 havia 16 órgãos/entidades responsáveis por obras na base de dados, incluindo 9 ministérios, já em 2020, constam apenas 3 ministérios e um total de 9 órgãos/entidades.

48. A tabela abaixo consolida os órgãos e entidades que não estão presentes no Banco de dados das obras do programa em 2020 e estavam em 2018.

Tabela 6 – Órgãos e entidades que eram responsáveis por contratos de obras no diagnóstico em 2018 e não constavam no diagnóstico em 2020

Órgãos e entidades
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
Departamento de Obras Hídricas
Departamento de Projetos Especiais

Departamento Nacional de Obras Contra Secas
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
Ministério da Cultura (atual Ministério da Cidadania)
Ministério do Esporte (atual Ministério da Cidadania)
Ministério da Educação
Ministério da Saúde
Ministério de Minas e Energia
Ministério do Turismo
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (atual Ministério da Infraestrutura)
Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

Fonte: elaboração própria

49. Ainda, foi observado que obras constantes do banco de dados em 2018 que não foram apresentadas em 2020. Como exemplo, o objeto “Metrol - Fortaleza/CE - Linha Leste” constava no diagnóstico em 2018 como paralisada com 1% de avanço e no diagnóstico de 2020 não consta da relação de obras. Essa situação evidencia a ausência de confiabilidade nos dados necessária para que o gestor possa tomar as melhores decisões.

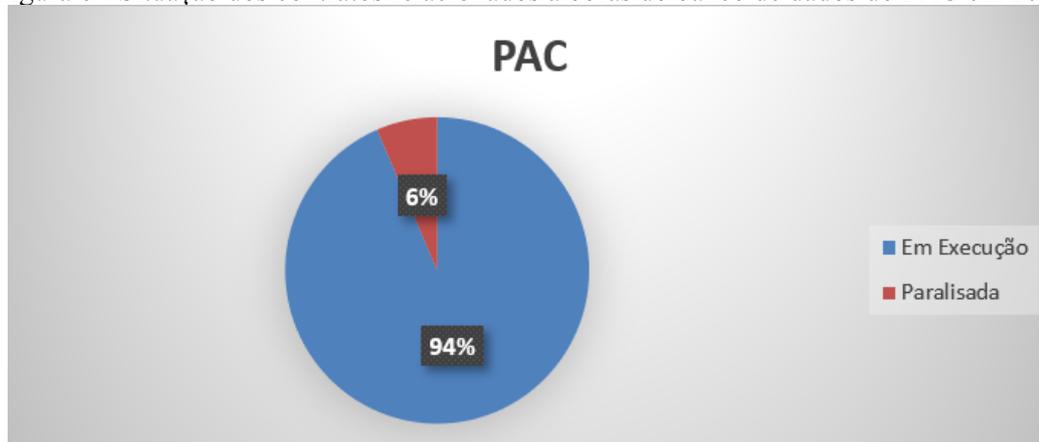
50. No que tange à comparação do diagnóstico anterior com o atual, o número de obras paralisadas presentes no banco de dados passou de cerca 2.292 para apenas 248. No entanto, o total de obras da base de dados passou de cerca de 10.600 para cerca de 3.800. Em termos absolutos, houve uma redução de aproximadamente de 6.800 contratos em relação ao total, mas a quantidade de paralisadas reduziu em cerca de 2.000 contratos. Em 2018 as paralisadas representavam 21% do total, em 2020 representavam apenas 6%. Os dados abaixo ilustram a situação atual e a comparação com o diagnóstico anterior.

Tabela 7 - Situação dos contratos relacionados a obras do banco de dados do Programa de Aceleração do Crescimento em 2020

Situação	Quantidade de contratos	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Em Execução	3.576	R\$ 20.062.092.540,77	94%	80%
Paralisada	248	R\$ 4.955.393.876,95	6%	20%
Total Geral	3.824	R\$ 25.017.486.417,72	100%	100%

Fonte: elaboração própria

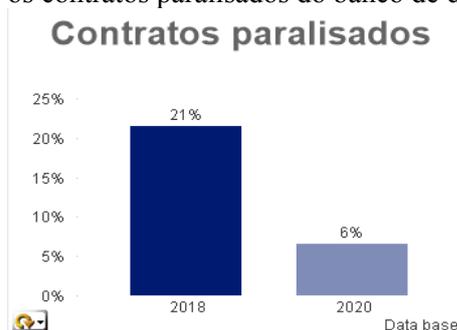
Figura 6 - Situação dos contratos relacionados a obras do banco de dados do PAC em 2020



Fonte: elaboração própria



Figura 7 – Comparação entre os contratos paralisados do banco de dados do PAC em 2018 e 2020



Fonte: Painel de acompanhamento de obras paralisadas - TCU

51. Dessa forma, não há como afirmar se a redução significativa na quantidade de obras paralisadas está associada a uma melhoria da gestão e ao saneamento da carteira ou se essa alteração dos dados decorre da perda de informações relacionada à mudança na sua forma de gestão.

52. Assim como verificado em relação ao banco de dados da Caixa, a mudança no cenário revela um indicio de perda substancial da quantidade de informações, o que compromete a confiabilidade e comparabilidade dos resultados. No caso do banco de dados do PAC a perda de informações foi ainda mais grave, com significativo prejuízo à transparência. Como mencionado anteriormente, eventuais avaliações sobre as consequências das alterações implementadas, que fogem ao escopo do presente trabalho, serão tratadas no processo de monitoramento ou em processo específico, se for o caso.

53. Cabe, no entanto, dar ciência ao Ministério da Economia e à Caixa que as alterações verificadas no gerenciamento das informações referentes às obras constantes do banco de dados do PAC e do banco de dados da Caixa, comprometem a transparência e aumentam o risco de prejuízos associados aos empreendimentos, na medida em que dificulta o acompanhamento adequado, pelo Ministério da Economia, da evolução física e financeira dessas obras públicas, ofensa ao inciso III, do art. 7º da Lei 10.180/2001 e aos artigos 5º; 6º, inciso I e 8º da Lei 12.527/2011.

Ministério da Educação

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

Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação 2.0

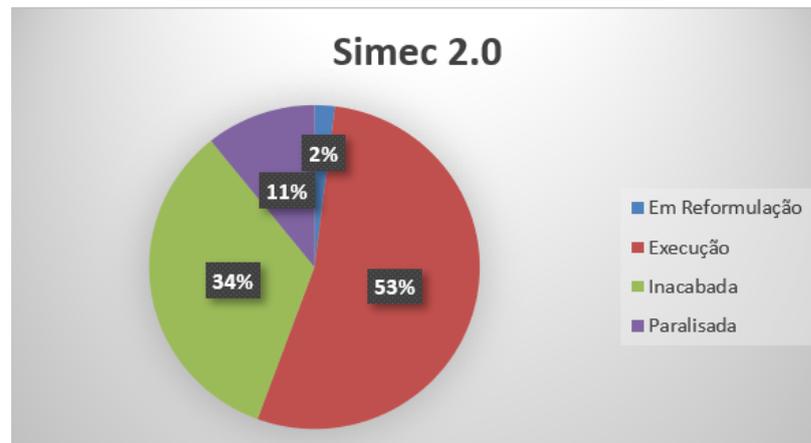
55. A tabela abaixo consolida as obras do Módulo Obras 2.0 em outubro de 2020 (<http://simec.mec.gov.br>), o qual é utilizado para monitoramento de obras públicas na área de educação pactuadas com o FNDE e financiadas com recursos federais.

Tabela 8 - Situação dos contratos relacionados a obras do banco de dados do SIMEC 2.0

Situação	Qtde de contratos	Valor dos contratos	% Qtde	% Valor dos contratos
Em Reformulação	145	R\$ 93.287.870,94	2%	1,14%
Execução	3.916	R\$ 5.071.932.152,07	53%	61,78%
Inacabada	2.456	R\$ 2.044.479.755,06	34%	2,90%
Paralisada	787	R\$ 1.000.042.988,03	11%	12,18%
Total Geral	7.304	R\$ 8.209.742.766,10	100%	100%

Fonte: elaboração própria

Figura 8 - Situação dos contratos relacionados a obras do banco de dados do Simec 2.0



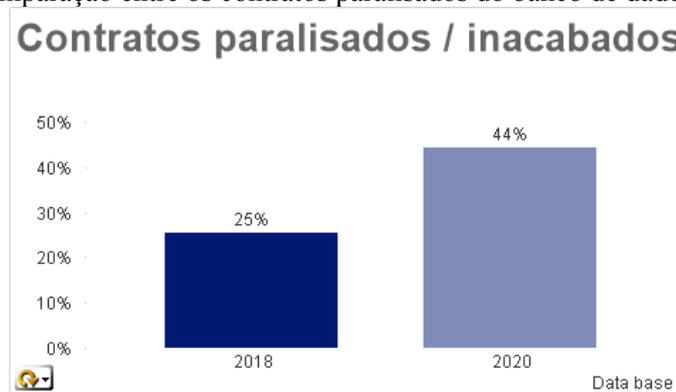
Fonte: elaboração própria

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

57. Destaca-se que em relação ao diagnóstico anterior, houve um aumento de obras inacabadas e paralisadas de 2303 para 3243, o que representou um aumento percentual de 44% no número total de contratos paralisados.

58. De acordo com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, obras paralisadas são aquelas que tiveram sua execução interrompida, mas o termo de compromisso ainda está vigente. Por sua vez, obras inacabadas são aquelas que tiveram sua execução interrompida em decorrência do término da vigência dos instrumentos – Termos de Compromisso ou Convênios – celebrados com o FNDE.

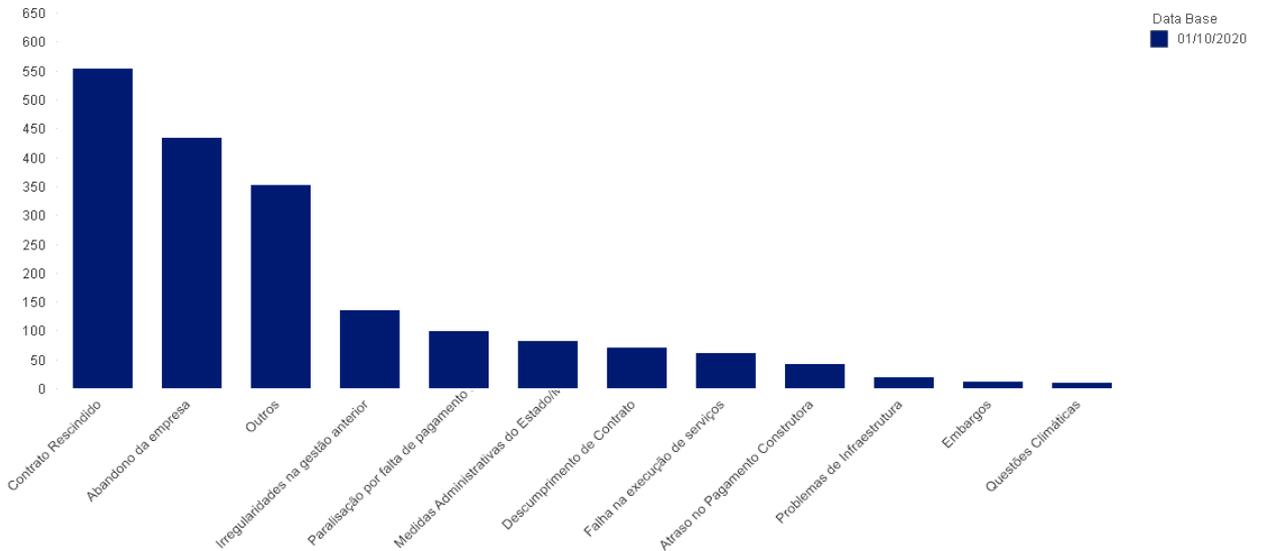
Figura 9 – Comparação entre os contratos paralisados do banco de dados do Simec 2.0



Fonte: Painel de acompanhamento de obras paralisadas - TCU

59. No que tange às causas de paralisação, observa-se que as causas mais recorrentes foram contrato rescindido, abandono de empresa e irregularidades na gestão anterior.

Figura 10 – Causas de paralisação extraídas do banco de dados do Simec 2.0
Quantidade de paralisações por causa



Fonte: Painel de acompanhamento de obras paralisadas - TCU

60. Observa-se, contudo, que as causas registradas são consequências de falhas no planejamento, conforme abordado no TC 011.196/2018- 1, o qual trouxe que a principal causa de paralisação das obras decorre de projeto básico deficiente e planejamento inadequado das obras. Destaca-se que os encaminhamentos referentes ao tratamento desta causa estão sendo monitorados no TC 036.106/2019- 4.

Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec)

61. O MEC disponibilizou planilha (peça 51) contendo as obras geridas pelas Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, gerenciadas pela Setec, conforme Tabela 9 - Situação dos contratos relacionado a obras - Setec.

62. Destaca-se que os dados fornecidos desse banco de dados estão bem semelhantes aos informados no diagnóstico anterior. Em 2018, constava o registro de 72 contratos paralisados, no total de 367 contratos. Neste diagnóstico, obteve-se o quantitativo de 73 obras paralisadas em um total de 395 contratos.

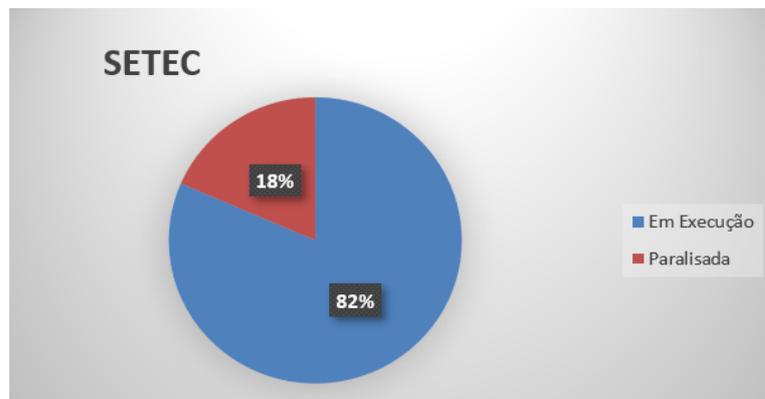
63. Assim, nesse decurso de tempo, uma obra paralisada foi acrescida ao Setec, mas percentualmente, houve uma redução de 2% das obras paralisadas, devido ao aumento das obras em execução.

Tabela 9 - Situação dos contratos relacionados a obras do banco de dados do Setec

Situação	Quantidade de contratos	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Em Execução	322	R\$ 671.040.352,83	82%	76%
Paralisada	73	R\$ 206.996.515,97	18%	24%
Total Geral	395	R\$ 878.036.868,80	100%	100%

Fonte: elaboração própria

Figura 11 - Situação dos contratos relacionados a obras do banco de dados da Setec



Fonte: elaboração própria

Figura 12 – Comparação entre os contratos paralisados do banco de dados do Simec Setec



Fonte: Painel de acompanhamento de obras paralisadas - TCU

64. Desta forma, conclui-se que, em comparação ao ano de 2018, não houve alterações significativas no número de obras paralisadas dos contratados registrados no banco de dados da Setec.

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)

65. O DNIT é uma autarquia federal brasileira vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, responsável pela manutenção, ampliação, construção, fiscalização e elaboração de estudos técnicos para a resolução de problemas relacionados ao Sistema Federal de Viação como também do tráfego multimodal de pessoas e bens, nos modais rodoviário, ferroviário e hidroviário.

66. Para evitar duplicidade de contratos ente os bancos de dados analisados, e manter a uniformidade dos critérios utilizados no diagnóstico anterior, foram suprimidos do banco de dados do DNIT os contratos que constam no banco de dados PAC, fornecido pelo ME.

67. De acordo com o banco de dados, o DNIT apresenta, no total, cerca de 1,1 mil contratos relacionados a obras, dos quais 245 (cerca de 21%) estão paralisados. Destaca-se que, no diagnóstico anterior, a autarquia apresentava 294 obras paralisadas de um total de 1.168 contratos relacionados a obras, representando 25%. É importante mencionar que foi mantida a forma de gestão e controle das obras pelo DNIT.

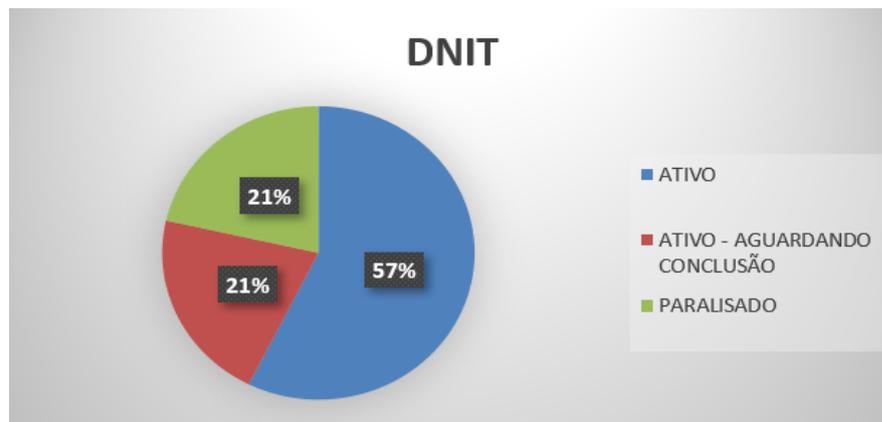
68. Assim, após a análise dos dados, observa-se que houve uma redução de 49 contratos paralisados. Além disso, o percentual de obras paralisadas passou de 25% para 21% frente ao total de contratos do Departamento, o que representou uma melhora de 4%. Assim, pode-se constatar que ocorreu uma melhora na situação das obras paralisadas sob a responsabilidade do DNIT.

Tabela 10 - Situação dos contratos relacionados a obras do banco de dados do DNIT

Situação	Qtde de contratos	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Ativo	655	R\$ 16.005.501.259,72	57,36 %	69,15 %
Ativo - Aguardando Conclusão	242	R\$ 4.496.204.741,49	21,19 %	19,42 %
Paralisado	245	R\$ 2.645.728.963,44	21,45 %	11,43 %
Total Geral	1142	R\$ 23.147.434.964,65	100%	100%

Fonte: elaboração própria

Figura 13 - Situação dos contratos relacionados a obras do banco de dados do DNIT em 2020



Fonte: elaboração própria

Figura 14 – Comparação entre os contratos paralisados do banco de dados do DNIT



Fonte: Painel de acompanhamento de obras paralisadas - TCU

Fundação Nacional de Saúde (Funasa)

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

70.De acordo com o banco de dados, a Fundação apresenta cerca de 2,5 mil obras no total, das quais cerca de 10% estão paralisadas. Destaca-se que, no diagnóstico anterior, a Funasa apresentava cerca de 18% das obras paralisadas, 418 obras paralisadas de um total de 2.287 contratos relacionados a obras. É importante mencionar que foi mantida a forma de gestão e controle das obras pela Fundação.

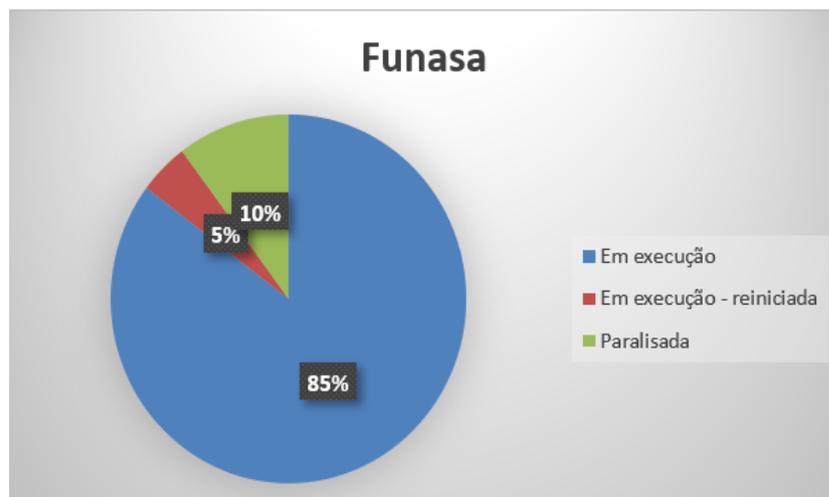
71.Assim, pode-se constatar que ocorreu uma melhora na situação das obras paralisadas sob a responsabilidade da Fundação, conforme observa-se abaixo.

Tabela 11 - Situação dos contratos relacionados a obras do banco de dados da Funasa

Situação	Qtde de contratos	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Em execução	2136	R\$ 3.408.578.176,14	85%	76%
Em execução - reiniciada	113	R\$ 352.219.666,87	5%	8%
Paralisada	256	R\$ 740.281.962,74	10%	16%
Total Geral	2505	R\$ 4.501.079.805,75	100%	100%

Fonte: elaboração própria

Figura 15 - Situação dos contratos relacionados a obras do banco de dados da Funasa em 2020



Fonte: elaboração própria

Figura 16 – Comparação entre os contratos paralisados do banco de dados da Funasa



Fonte: Painel de acompanhamento de obras paralisadas - TCU

Informações complementares

Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI)

72.No ano de 2007, o TCU prolatou o Acórdão 1.188/2007-TCU-Plenário, de relatoria do Excelentíssimo Ministro Valmir Campelo. Nesse Acórdão, expediu algumas recomendações e determinou ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atualmente integrado ao Ministério da Economia) que implementasse um sistema de informações para registro dos dados das obras públicas executadas com recursos federais e permitisse o controle e acompanhamento dos empreendimentos, bem como a ampla consulta pela sociedade.

73.Destaca-se que até o ano de 2020 o governo federal não havia criado o referido cadastro. No entanto, com a publicação do Decreto 10.496, de 28 de setembro de 2020, foi criado o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI), implantado em janeiro de 2021

(cipi.economia.gov.br/). A norma estabelece que todas as informações sobre o acompanhamento e o monitoramento dos investimentos em projetos de infraestrutura, das ações do executivo federal, devem ser registradas de forma centralizada no cadastro.

74. O art. 8º desse decreto traz que, após a implantação do CIPI, os projetos de investimento em infraestrutura que já estavam em execução serão registrados no referido Cadastro quando da emissão de novos empenhos de despesa. Ou seja, apenas as obras que receberem empenhos constarão do cadastro.

Figura 17 – Momento do Cadastro da obra no Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI)



Fonte: Oficina de discussão do cadastro de obras do governo federal peça 19, p. 79

75. Dessa forma, obras paralisadas só serão inseridas quando forem retomados os repasses dos recursos. Além disso, o decreto não prevê a inclusão das obras do Programa de Aceleração do Crescimento, o qual foi extinto pelo Decreto 10.012/2019, nem como será o controle das obras que não receberão empenho a partir da instituição do novo cadastro. Ademais, existem outros modelos de pagamento pelos serviços prestados que não possuem empenho, como por exemplo a concessão.

76. Destaca-se que o Ministério da Economia é o órgão central do Sistema de Planejamento e de orçamento federal, o qual tem entre suas atribuições o seguinte (Lei 10.180/2001, art. 7º):

II - coordenar a elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e o item, metas e prioridades da Administração Pública Federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações, compatibilizando as propostas de todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis;

III - acompanhar física e financeiramente os planos e programas referidos nos incisos I e II deste artigo, bem como avaliá-los, quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo;

77. Nesse sentido, o órgão é o responsável do Poder Executivo Federal por coordenar o cumprimento do art. 45 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que dispõe que “a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.”

78. Assim, entende-se que a legislação veda a previsão de novas obras, a menos que aquelas em andamento sejam adequadamente contempladas com recursos orçamentários. Nesse contexto, o termo “adequadamente atendidos” significa que deve constar do orçamento para o exercício a que se refere a lei, dotação específica para cada projeto (obra etc.), em valores suficientes para atendimento ao cronograma físico-financeiro do projeto e para conservação do patrimônio público, na forma definida em contrato, convênio ou instrumento congêneres.

79. Sabe-se que as demandas por recursos são maiores que a disponibilidade deles. Há vários anos não há planejamento adequado de gastos, o que propiciou uma grande quantidade de obras

paralisadas na Administração Pública Federal. Por mais que se tenha consciência da falta de recursos suficientes para executar todas as obras da maneira apropriada, incluem-se novos projetos sem a conclusão dos já iniciados.

80. Para que essa situação seja minimizada e tanto o legislador quanto o gestor possam cumprir o disposto no art. 45 da LRF, se faz necessário que os dados apresentados sobre as obras em andamento e as novas obras passem por uma uniformização de critérios, nomenclaturas e informações.

81. Nesse sentido, é necessário que os dados relacionados às obras públicas federais sejam centralizados em apenas um banco de dados. Conforme observado ao longo da instrução, existe uma dificuldade na obtenção de dados geridos nos ministérios setoriais com sistemáticas distintas. Além disso, as constantes alterações em alguns dos bancos de dados impedem o acompanhamento histórico dos resultados e a comparação entre os números apresentados pelos mesmos órgãos, gerando grave prejuízo à transparência e ao controle social.

82. Nessa perspectiva, o CIPI é uma importante ferramenta para a gestão e o controle das obras, o que ajudará no cumprimento do art. 45 da LRF. No entanto, a ausência de informações sobre as obras paralisadas que não receberão mais recursos federais poderá comprometer o adequado gerenciamento desse passivo e, por consequência, agravar os prejuízos convertendo-se obras paralisadas em obras inacabadas.

83. Para combater isso, o Ministério da Economia informou que outros marcos das possíveis entregas serão estudados e propostos no mapeamento após a entrega do cadastro e serão objetos de estudo para a viabilidade de entrega em novas fases (peça 19, p. 98). Nesse sentido, é importante ressaltar que não é suficiente que o CIPI seja uma relação de obras, mas que registre e monitore informações críticas, como causas de paralisação e confiabilidade dos dados, servindo como referencial para gestão de risco, conforme abordado no processo originário, TC 011.196/2018-1 (peça 139, p. 30).

84. Destaca-se ainda que a implementação do CIPI está sendo acompanhada em processo específico (TC 021.758/2015-8), mencionado no Acórdão 2.451/2017-TCU-Plenário e monitorada no âmbito do TC 036.106/2019-4, conforme o item 9.5 do Acórdão 1328/2020 – TCU – Plenário, ambos de relatoria do Excelentíssimo Ministro Vital do Rêgo. No entanto, enquanto o cadastro não inclui as obras que não receberão empenho, estas necessitam de acompanhamento até sua retomada e posterior conclusão.

85. Diante disso será proposto dar ciência ao Ministério da Economia que ao não incluir todas as obras no Cadastro Integrado de Projetos de Investimentos, o risco de prejuízos associados a esses empreendimentos paralisados aumenta significativamente, visto que dificulta o acompanhamento adequado, pelo Ministério, da evolução física e financeira dessas obras públicas, o que infringe o inciso III, do art. 7º da Lei 10.180/2001.

Painel de acompanhamento de obras paralisadas - TCU

86. Como produto da auditoria operacional, que resultou no Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário e do presente acompanhamento, este Tribunal elaborou um painel de acompanhamento de obras paralisadas com finalidade de dar transparência aos dados analisados.

87. O painel consolida o amplo diagnóstico das obras paralisadas no país financiadas com recursos da União, realizado pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana) com o auxílio de 24 unidades regionais deste Tribunal.

Figura 18 – Tela inicial do Painel de Acompanhamento de Obras Paralisadas



Fonte: Painel de Acompanhamento de Obras Paralisadas

88. Destaca-se que o Tribunal de Contas da União não gerencia as obras apresentadas no painel. Este Tribunal consolidou os bancos de dados de modo a representar o máximo de obras, tanto em quantidade quanto em materialidade. Ressalta-se que, ainda assim, a presente consolidação não relaciona a totalidade de obras paralisadas existentes, tendo em conta que não foi possível acessar as informações pulverizadas em uma infinidade de órgãos e instituições. Assim, optou-se por listar os bancos de dados considerados mais representativos, conforme apresentado no presente relatório.

CONCLUSÃO

89. O presente processo tem o objetivo de acompanhar e avaliar, periodicamente, a evolução do atual cenário de paralisação de obras públicas, em atenção à determinação do item 9.3. do Acórdão 1079/2019-TCU-Plenário. O referido acórdão tratou sobre fiscalização de obras paralisadas no país, financiadas com recursos da União e recomendou diversas medidas ao Ministério da Economia.

90. Para atender ao objetivo proposto, foram obtidos, por meio de acesso aos sistemas informatizados disponíveis na rede mundial de computadores, os bancos de dados da Caixa, do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação 2.0, do DNIT e da Funasa. Os bancos de dados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), da Secretaria de Educação Superior (Simec Sesu) e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Simec Setec), por não estarem disponíveis na rede mundial de computadores, foram solicitados mediante envio de ofício.

91. No entanto, as bases de dados do Simec Sesu não foram enviadas em formato compatível com o Microsoft Access ou Excel até a finalização do diagnóstico. Assim, as bases de dados analisadas foram as seguintes:

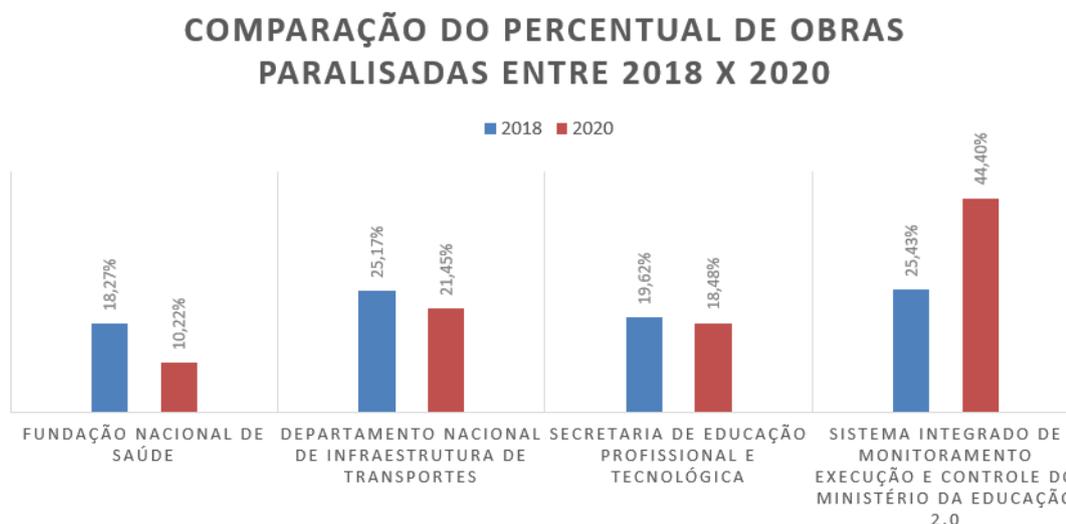
- a. Órgãos Públicos – Acompanhamento de Obras – TCU da Caixa Econômica Federal (CEF) – outubro/2020;
- b. Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (MEC) – outubro/2020;
- c. Fundação Nacional de Saúde (Funasa) – outubro/2020;
- d. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – outubro/2020;
- e. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) – outubro/2020;

92. Esse diagnóstico constatou que, dos 27.126 contratos consolidados, cerca de 7 mil se encontram paralisados, representando cerca de 29 % das obras que deveriam estar em andamento. Os valores totais previstos destes contratos paralisados somam R\$ 15 bilhões.

93. Diante dos dados analisados, concluiu-se que nos bancos de dados em que a forma de gestão das obras foi mantida, foi possível efetuar uma comparação dos dados atuais em relação aos do ano

de 2018. Nesse sentido, os bancos de dados da Funasa, do DNIT e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica apresentaram melhoras no que tange ao percentual de obras paralisadas e o banco de dados do Simec 2.0 apresentou piora, conforme o gráfico e a tabela abaixo.

Figura 19 – Comparação do percentual de obras paralisadas nos bancos de dados do diagnóstico de 2018 x 2020



Fonte: elaboração própria

Tabela 12 – Comparação da quantidade de obras paralisadas nos bancos de dados do diagnóstico de 2018 x 2020

Banco de dados	Obras paralisadas em 2018	Obras paralisadas em 2020
Fundação Nacional de Saúde	418	256
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes	294	245
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica	72	73
Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação 2.0	2303	3243

Fonte: elaboração própria

94. Nos bancos em que foram implementadas mudanças na forma de gerenciamento e divulgação dos dados, como o banco da Caixa Econômica Federal e do Programa de Aceleração do Crescimento, não foi possível concluir se houve aumento ou redução na quantidade de obras paralisadas em relação ao Acórdão 1.079/2019-Plenário, uma vez que a discrepância dos dados apresentados em relação ao diagnóstico anterior prejudicou a comparabilidade das informações.

95. No que tange às obras do PAC, o Decreto 10.012, de 5 de setembro de 2019, descentralizou a gestão e governança dos empreendimentos do PAC para as pastas setoriais, o que ocasionou uma modificação significativa no banco de dados, visto que o Ministério da Economia não conseguiu consolidar todas as informações dos empreendimentos constantes do programa.

96. Nesse sentido, destaca-se que no diagnóstico realizado em 2018 havia 16 órgãos/entidades responsáveis por obras na base de dados, incluindo 9 ministérios, já em 2020, constam apenas 3 ministérios e um total de 9 órgãos/entidades. A tabela abaixo consolida os órgãos e entidades que

não estão presentes no banco de dados das obras do programa em 2020 e estavam em 2018.

Tabela 13 – Órgãos e entidades que eram responsáveis por contratos de obras no diagnóstico em 2018 e não constavam no diagnóstico em 2020

Órgãos e entidades
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
Departamento de Obras Hídricas
Departamento de Projetos Especiais
Departamento Nacional de Obras Contra Secas
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
Ministério da Cultura (atual Ministério da Cidadania)
Ministério do Esporte (atual Ministério da Cidadania)
Ministério da Educação
Ministério da Saúde
Ministério de Minas e Energia
Ministério do Turismo
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (atual Ministério da Infraestrutura)
Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

Fonte: elaboração própria

97. Em função disso, considera-se pertinente dar ciência ao Ministério da Economia e à Caixa que as alterações verificadas no gerenciamento das informações referentes às obras constantes do banco de dados do PAC e do banco de dados da Caixa, comprometem a transparência e aumentam o risco de prejuízos associados aos empreendimentos, na medida em que dificulta o acompanhamento adequado, pelo Ministério da Economia, pelos órgãos de controle e pela própria sociedade, da evolução física e financeira dessas obras públicas, em ofensa ao inciso III, do art. 7º da Lei 10.180/2001 e aos artigos 5º, 6º, inciso I; 7º e 8º da Lei 12.527/2011.

98. Eventuais avaliações sobre as consequências das alterações implementadas, que fogem ao escopo do presente trabalho, serão tratadas no âmbito do processo de monitoramento (TC 036.106/2019-4), no qual já foi realizada a primeira etapa do monitoramento, tendo sido autorizado o prosseguimento no mesmo processo, por força do Acórdão 1.328/2020-TCU-Plenário, ou em processo específico, se for o caso.

99. Por fim, ressalta-se que o Governo Federal criou o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI), com a publicação do Decreto 10.496, de 28 de setembro de 2020, implementado em janeiro de 2021. O CIPI registrará os projetos de investimento em infraestrutura quando da emissão de novos empenhos de despesa. Ou seja, apenas as obras que receberem empenhos constarão do cadastro.

100. Dessa forma, obras paralisadas só serão inseridas quando forem retomados os repasses dos recursos. O decreto também não prevê a inclusão das obras do Programa de Aceleração do Crescimento, o qual foi extinto pelo Decreto 10.012/2019, nem como será o controle das obras que não receberão empenho a partir da instituição do novo cadastro. Ademais, existem outros modelos de pagamento pelos serviços prestados que não possuem empenho, como por exemplo a concessão.

101. A ausência dessas obras no cadastro prejudica o acompanhamento físico e financeiro das obras públicas, prejudicando também o cumprimento do art. 45 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que dispõe que “a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.”

102. Diante disso, em que pese a implementação do CIPI estar sendo acompanhada em processo

específico (TC 021.758/2015-8) e monitorada no âmbito do TC 036.106/2019-4, será proposto dar ciência ao Ministério da Economia que ao não incluir todas as obras no Cadastro Integrado de Projetos de Investimentos, aumenta o risco de prejuízos associados a esses empreendimentos, devido a maior dificuldade de acompanhamento adequado, por parte do Ministério, da evolução física e financeira das obras públicas, o que infringe o inciso III, do art. 7º da Lei 10.180/2001.

103. Ressalta-se que, enquanto não houver inclusão das obras paralisadas no referido cadastro, entende-se ser pertinente a manutenção do acompanhamento da carteira por parte deste Tribunal, razão pela qual sugere-se que esta unidade técnica mantenha a ação de controle em aberto para continuidade da realização de diagnósticos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

104. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução TCU 315, de 2020, dar ciência:

104.1. ao Ministério da Economia que ao não incluir todas as obras no Cadastro Integrado de Projetos de Investimentos, o risco de prejuízos associados aos empreendimentos paralisados aumenta significativamente, visto que dificulta o acompanhamento adequado, pelo Ministério, da evolução física e financeira dessas obras públicas, o que infringe o inciso III, do art. 7º da Lei 10.180/2001.

104.2. ao Ministério da Economia e à Caixa que as alterações verificadas no gerenciamento das informações referentes às obras constantes do banco de dados do PAC e do banco de dados da Caixa, comprometem a transparência e aumentam o risco de prejuízos associados aos empreendimentos, na medida em que dificultam o acompanhamento adequado, pelo Ministério da Economia, pelos órgãos de controle e pela própria sociedade, da evolução física e financeira dessas obras públicas, em ofensa ao inciso III, do art. 7º da Lei 10.180/2001 e aos artigos 5º; 6º, inciso I e 8º da Lei 12.527/2011.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de acompanhamento realizado para avaliar o atual cenário e a evolução da situação das obras paralisadas no país financiadas com recursos da União, consoante determinado pelo item 9.3. do Acordão 1.079/2019-TCU-Plenário, de minha relatoria, prolatado nos seguintes termos:

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

2. O mencionado julgado deliberou sobre a auditoria operacional realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), com o auxílio de 24 unidades regionais deste Tribunal, na qual foi elaborado amplo diagnóstico sobre a situação de tais obras em 2018. Naquela ocasião, este Tribunal concluiu que das 38 mil obras levantadas, mais de 14 mil delas estavam paralisadas. Em termos de recursos, eram R\$ 10 bilhões já aplicados sem a geração de benefícios à população.

3. Para tais conclusões, a equipe de auditoria analisou à época 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). Nesses bancos de dados estava concentrada a grande maioria das obras custeadas com recursos federais.

4. Conforme detalhado na Tabela 1, quando do levantamento das informações, entre abril e maio de 2018, eram 38.412 obras nesses cinco banco de dados, para as quais havia sido previsto um investimento inicial de R\$ 725 bilhões.

Tabela 1 - Obras analisadas por banco de dados em 2018

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

5. Desse total, 14.403 obras, cerca de 37%, foram enquadradas como obras paralisadas ou inacabadas, conforme Tabela 2. Juntas elas alcançavam um investimento previsto de R\$ 144 bilhões.

Tabela 2 - Obras paralisadas por banco de dados em 2018

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

II – Atualização da situação das obras paralisadas

6. Como dito, após o diagnóstico inicial realizado em 2018, os presentes autos têm como objetivo realizar o acompanhamento da situação atual das obras paralisadas no país financiadas com recursos da União. Para tanto, a SeinfraUrbana buscou manter os critérios adotados e obter os mesmos cinco bancos de dados utilizados naquela auditoria. Todavia, foram encontradas dificuldades diversas nesse processo.

7. A mais impactante delas refere-se à significativa redução no número de obras informadas pelo Poder Executivo. Enquanto em 2018 foram levantados mais de 38 mil contratos, o atual diagnóstico totalizou apenas 27 mil. Ou seja, mais de onze mil obras desapareceram dos bancos de dados consultados, conforme Tabela 3.

Tabela 3 – Comparação do número de obras por banco de dados: 2018 x 2020

Banco de Dados	Total de Obras 2018	Total de Obras 2020	Diferença
CEF	14.224	11.956	- 2.268
PAC	10.666	3.824	- 6.842
MEC	10.067	7.699	- 2.368
DNIT	1.168	1.142	- 26
FUNASA	2.287	2.505	+ 218
Total Geral	38.412	27.126	- 11.286

8. É certo que parte das obras pode ter sido concluída nesse período, sem que outras tenham sido iniciadas, de modo a haver uma redução no número total de contratos firmados. Contudo, as significativas discrepâncias e as informações levantadas pela equipe da SeinfraUrbana indicam que as razões são outras, pelo menos para a grande maioria.

III – Banco de Dados do PAC

9. Da análise dos dados, percebe-se que a maior diferença entre o número de contratos informados em 2018 e 2020 refere-se ao banco de dados do PAC, justamente aquele composto pelas obras materialmente mais relevantes. Em 2018, eram **10.666** contratos com investimento previsto de **R\$ 663 bilhões**. Agora são **3.824** contratos, com investimento previsto de **R\$ 25 bilhões**.

10. Esse banco de dados, denominado formalmente de SisPAC (Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento) havia sido criado pelo Decreto 6.025/2007 e era gerido inicialmente pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

11. Ocorre que, no início do atual governo, por força do Decreto 9.722, de 7 de março de 2019, o SisPAC foi extinto. Com isso, houve a descentralização da gestão e governança dos empreendimentos do PAC para as respectivas pastas setoriais, conforme definido no art. 1º do Decreto 10.012, de 5 de setembro de 2019:

Art. 1º A gestão e a governança da implementação e da execução de empreendimentos que integravam, em 31 de dezembro de 2018, o Programa instituído pelo [Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007](#), serão exercidas diretamente pelos Ministérios executores dos investimentos públicos, com auxílio dos comitês internos de governança de que trata o [art. 15-A do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017](#).

12. Como consequência, cada Ministério executor passou a ser responsável, conforme art. 2º, inciso VII, do Decreto 10.012/2019, por divulgar para o público em geral e disponibilizar ao Ministério da Economia, no formato definido por esse último, com periodicidade mínima semestral, informações atualizadas da carteira de projetos, indicando, 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.

13. O atual Ministério da Economia, por sua vez, passou a ser responsável pela consolidação dessas informações que seriam repassadas pelos demais ministérios executores, relativas aos empreendimentos do governo federal. De acordo com o art. 3º desse mesmo normativo:

Art. 3º: Compete ao Ministério da Economia disponibilizar em sítio eletrônico as informações sobre os investimentos públicos, cujos dados são de responsabilidade dos Ministérios executores, que as enviarão na forma do disposto no inciso VII do *caput* do art. 2º.

14. Frente a tal atribuição, a SeinfraUrbana solicitou à pasta que encaminhasse as informações necessárias para este levantamento. Em resposta, o Ministério da Economia entregou aquele que seria o banco de dados mais recente dos empreendimentos que estavam concentrados no SisPAC. Todavia, como visto, tal banco encontra-se incompleto, pois parte dos órgãos e entidades teria deixado de encaminhar àquele Ministério as informações de suas respectivas carteiras de projetos.

15. Aparentemente, quando comparados os dados de 2018 e 2020, estão ausentes as informações dos seguintes órgãos e entidades:

- 1 - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
- 2 - Departamento de Obras Hídricas
- 3 - Departamento de Projetos Especiais
- 4 - Departamento Nacional de Obras Contra Secas
- 5 - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
- 6 - Ministério da Cultura (atual Ministério da Cidadania)
- 7 - Ministério do Esporte (atual Ministério da Cidadania)
- 8 - Ministério da Educação
- 9 - Ministério da Saúde
- 10 - Ministério de Minas e Energia
- 11 - Ministério do Turismo
- 12 - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (atual Ministério da Infraestrutura)
- 13 - Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

16. Além disso, o Ministério da Economia comunicou que, diante das citadas alterações trazidas pelos Decretos de 2019, seria importante, “para os fins da atuação dessa Egrégia Corte de Contas, sobre o tema da gestão e acompanhamento de obras (notadamente aquelas sob a égide do PAC), que as demandas de informações e subsídios eventualmente necessários quanto aos atos de controle externo fossem endereçadas às respectivas pastas setoriais”.

17. Assim como a SeinfraUrbana, devo discordar de tal entendimento. Consoante descrito nos normativos citados, a despeito das mudanças na gestão dos dados dos empreendimentos que

constavam do então SisPAC, ainda compete ao Ministério da Economia a consolidação e a disponibilização em sítio eletrônico das informações da carteira de projetos de investimentos públicos.

18. Reconheço o esforço do órgão para mitigar a falta de confiabilidade das informações fornecidas quanto às obras públicas. Cito o serviço web desenvolvido pela pasta para viabilizar aos órgãos e entidades o envio dos dados extraídos dos seus respectivos sistemas de obras, de forma estruturada, seguindo um modelo predefinido (Nota Informativa SEI 23058/2020/ME), e o estabelecimento de critérios para o envio dos dados de obras a serem refletidos no Painel de Obras (Portaria 17.951 de 30 de julho de 2020). As duas iniciativas, entre outras, buscaram definir critérios para a padronização dos dados e cientificar todos os órgãos setoriais da necessidade do envio das informações.

19. No entanto, conforme já informado, nem todos os órgãos setoriais responderam. Além disso, não há uma sistemática de cruzamento de informações entre os bancos de dados, de modo que os dados apresentados não têm a confiabilidade necessária para que o gestor possa tomar as melhores decisões, nem para que a população possa exercer seu controle sobre os empreendimentos.

20. Nesse cenário, não pode o Ministério da Economia se eximir da responsabilidade que lhe foi atribuída por norma, sob a alegação de que não recebeu dos ministérios executores as informações necessárias. Deve o Ministério exigir dos demais entes que cumpram aquilo que ficou estabelecido pelos normativos, em especial, pelo Decreto 10.012/2019, e cabe aos demais órgãos disponibilizar as informações dos respectivos projetos de investimentos públicos àquela pasta.

21. Ademais, o próprio Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, que deu origem a este acompanhamento, recomendou ao Ministério da Economia que buscasse promover uma maior interação entre os diversos órgãos e entidades que gerenciam recursos destinados a obras públicas, de modo a buscar uma convergência metodológica e operacional entre eles.

22. Os subitens 9.1.1 e 9.1.3 daquela decisão foram prolatados nos seguintes termos:

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

9.1.1.1. otimização do uso de recursos;

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

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

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

(...)

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

23. Verifica-se, portanto, no Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, a intenção desta Corte de Contas de orientar o Poder Executivo a uniformizar processos e conceitos entre os órgãos e entidades que gerenciam obras públicas, de modo a contribuir com a elaboração do Cadastro Geral de Obras Públicas.

24. Nesse sentido, descentralizar o cadastro de informações de obras relativas ao PAC contraria de certa forma a essência daquela decisão e pode prejudicar o avanço alcançado até o momento na construção do citado Cadastro Geral de Obras Públicas.

25. A utilização de banco de dados pulverizados na administração pública, da forma como é feita ainda hoje, tem se mostrado ineficiente para a gestão dos recursos públicos. Isto porque a ausência de um Cadastro Geral de Obras Públicas prejudica a visão global da carteira de projetos do governo federal e dificulta a priorização de investimentos.
26. A própria descentralização da gestão das obras do PAC, por exemplo, ocasionou a redução dos dados disponibilizados e uma perda considerável das informações das obras paralisadas. Como consequência, parte dos dados necessários para este levantamento não pode ser obtida e estudada, justamente porque não há a devida centralização e consolidação das informações das obras públicas.
27. Embora seja plausível que cada órgão faça o levantamento das informações dos seus respectivos projetos, é importante que haja um responsável pela padronização e consolidação dos dados. E, de acordo com os normativos vigentes, esse órgão é atualmente o Ministério da Economia.
28. Por tais razões, acompanho a proposta da SeinfraUrbana de dar ciência ao Ministério da Economia de que as alterações verificadas no gerenciamento das informações referentes às obras constantes do banco de dados do PAC comprometem a transparência e aumentam o risco de prejuízos associados aos empreendimentos, na medida em que dificultam o acompanhamento adequado, pelo próprio Ministério, pelos órgãos de controle e pela sociedade, da evolução física e financeira dessas obras públicas, em ofensa ao art. 7º, inciso III, da Lei 10.180/2001 e aos artigos 5º, 6º, inciso I, e 8º da Lei 12.527/2011.
29. Acrescento ao encaminhamento sugerido pela unidade técnica, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do RITCU, a proposta de determinar aos órgãos e entidades listados anteriormente e a qualquer outro cujas informações também estejam pendentes que encaminhem ao Ministério da Economia, no formato definido por esse último, no prazo de trinta dias, informações atualizadas de seus respectivos contratos de obras públicas, indicando, no mínimo, aquelas constantes do art. 2º, inciso VII, do Decreto 10.012/2019 e se há intenção de dar continuidade a cada contrato.
30. Da mesma forma, proponho determinar ao Ministério da Economia, com fundamento nos mesmos dispositivos, que, após a consolidação dos dados recebidos dos órgãos executores, as disponibilize em sítio eletrônico, em atendimento ao art. 3º do Decreto 10.012/2019, informando o TCU das providências adotadas no prazo de sessenta dias.
31. Esclareço que tais deliberações, assim como as demais decisões do TCU relacionadas à criação de um Cadastro Geral de Obras Públicas, intentam favorecer a alocação eficiente dos recursos públicos, de forma a evitar mais prejuízo ao erário e à sociedade. Busca-se o aprimoramento do planejamento das obras pelos jurisdicionados e a ampliação da transparência dos dados, de modo a facilitar o acesso às informações, inclusive aos órgãos de controle e ao controle social.
32. Ressalto que não é o desejo deste Tribunal que o país tenha uma extensa lista de obras paralisadas. Entretanto, manter o registro desses investimentos já feitos é essencial para que se possa conhecê-los e assim melhor decidir sobre em quais deles a União deve concentrar esforços e recursos para a conclusão dos empreendimentos, evitando mais desperdício de dinheiro público.

IV - Bancos de Dados do MEC e da CEF

33. Além das mudanças observadas no Banco de Dados do PAC, também foram encontradas dificuldades para a consolidação dos dados relativos aos Bancos de Dados da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Ministério da Educação (MEC).
34. No caso desse órgão, não foram obtidos os dados dos contratos relativos à Secretaria de Educação Superior, pois eles não foram enviados no formato solicitado pela unidade técnica. Assim, resta pendente a obtenção dos dados relativos ao Banco Simec Sesu, um dos três bancos da pasta.

35. Em 2018, a referida base de dados representava 1,68% do volume total de contratos analisados, de modo que a ausência desses dados, embora prejudicial à transparência pública, não é tão significativa. Ainda assim, como há informações pendentes, é importante que o Ministério da Educação esteja incluído na determinação sugerida anteriormente.

36. No tocante ao Banco de Dados da Caixa Econômica Federal, o qual registra as obras nas quais a instituição financeira atua como mandatária da União nos contratos de repasse e termos de compromisso, houve também uma redução significativa do número de contratos, passando de 14.224 para 11.956. Ou seja, há menos 2.268 registros.

37. Além disso, o número de obras paralisadas acompanhadas pela entidade passou de 8.771 para 3.797, o que significaria uma redução de cerca de 5.000 contratos. Ao contrário do que possa parecer, essa redução não reflete necessariamente uma melhora da situação.

38. A CEF promoveu mudanças na forma de gerenciamento e divulgação dos dados das obras. No diagnóstico anterior, por exemplo, a entidade utilizava diversas classificações para a situação das obras, tais como: adiantada, atrasada, normal, obra iniciada sem execução e paralisada. Atualmente, são divulgadas apenas as obras com execução iniciada e paralisadas.

39. Dessa forma, como bem ressaltou a SeinfraUrbana, não há como afirmar se a redução significativa na quantidade de obras paralisadas acompanhadas pela Caixa está associada a uma melhoria da gestão e ao saneamento da carteira ou se essa alteração do resultado apurado decorre da mudança nas regras de enquadramento das obras e registro no sistema.

40. O fato apenas reforça a importância de que haja uma unificação de critérios entre todos os órgãos e entidades que gerenciam obras públicas, consoante já recomendado no Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, de modo a buscar uma convergência metodológica e operacional entre eles:

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

41. Em síntese, as grandes mudanças observadas principalmente nos Bancos de Dados do PAC e da Caixa revelam um indício de perda substancial de informações, o que compromete a confiabilidade e comparabilidade dos resultados. Portanto, para esses bancos de dados, não é pertinente comparar os diagnósticos de 2018 e 2020.

42. Diante de tais resultados, a unidade técnica sugeriu dar ciência à Caixa Econômica Federal que as alterações verificadas no gerenciamento das informações referentes às obras constantes do banco de dados da entidade comprometem a transparência e aumentam o risco de prejuízos associados aos empreendimentos, na medida em que dificultam o acompanhamento adequado, pelo Ministério da Economia, pelos órgãos de controle e pela própria sociedade, da evolução física e financeira dessas obras públicas, em ofensa ao inciso III do art. 7º da Lei 10.180/2001 e aos artigos 5º, 6º, inciso I, e 8º da Lei 12.527/2011.

43. Defendo que antes seria pertinente pedir esclarecimentos à Caixa Econômica Federal sobre quais foram as mudanças realizadas na forma de classificação das obras acompanhadas pela entidade e as respectivas razões para tanto, além de questioná-la sobre o porquê dessa redução significativa do número de obras paralisadas. Propugno, portanto, por realizar diligência à instituição financeira com tais questionamentos.

V – Bancos de Dados do Dnit e da Funasa

44. A situação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) difere do observado nos outros bancos de dados (PAC, MEC e CEF). No caso das duas entidades, foram mantidas as formas de gestão e controle das obras, de forma que é possível comparar os resultados dos dois levantamentos.

45. No caso do Dnit, em 2018, a autarquia apresentava um total de 1.168 contratos, dos quais 294 eram relativos a obras paralisadas. No cenário atual, foram encontrados 1.142 contratos, sendo 245 de obras paralisadas. Ou seja, houve uma redução de 49 contratos paralisados. Em termos percentuais, as obras classificadas como paralisadas representavam 25% e agora 21% do total de contratos do Departamento, o que representou uma melhora de 4%.

46. No caso da Funasa, em 2018, a Fundação apresentava um total de 2.287 contratos, dos quais 418 eram relativos a obras paralisadas (18%). No cenário atual, foram encontrados 2.505 contratos, sendo 256 de obras paralisadas (10%). Ou seja, houve uma redução de 162 contratos paralisados.

47. Assim, registra-se uma melhora na situação das obras paralisadas sob a responsabilidade do DNIT e da Funasa.

VI – Cadastro Integrado de Projetos de Investimento

48. Em setembro do último ano, por meio do Decreto 10.496/2020, foi criado o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI). Conforme definido no normativo, a partir de janeiro do ano corrente, todas as informações sobre o acompanhamento e o monitoramento dos investimentos em projetos de infraestrutura, das ações do executivo federal, devem ser registradas de forma centralizada nesse cadastro.

49. Dessa forma, à medida que os projetos de investimento em infraestrutura forem sendo registrados no CIPI, ele se tornará uma importante ferramenta para a gestão e o controle das obras. O cadastro pode ajudar, inclusive, no cumprimento do art. 45 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), o qual dispõe que:

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

50. Se respeitado o citado dispositivo da LRF, novas obras só poderão ser iniciadas se houver dotação orçamentária para cada projeto/obra em andamento, em valores suficientes para atendimento ao cronograma físico-financeiro previsto em contrato, convênio ou instrumento congênere. Assim ter-se-ia uma redução significativa do número de obras paralisadas, uma vez que a insuficiência de recursos é uma das causas observadas para a paralisação.

51. Ressalvo, contudo, que, de acordo com art. 8º do Decreto 10.496/2020, após a implantação do CIPI, os projetos de investimento em infraestrutura serão registrados no referido cadastro somente quando da emissão de novos empenhos de despesa. Ou seja, apenas as obras que receberem novos empenhos constarão do cadastro.

52. O fato exclui do CIPI as obras paralisadas que não forem retomadas e pode comprometer o adequado gerenciamento desse passivo, agravando os prejuízos já existentes.

53. Nesse cenário, acompanho a proposta da SeinfraUrbana de dar ciência ao Ministério da Economia de que, ao não incluir todas as obras no Cadastro Integrado de Projetos de Investimentos, o risco de prejuízos associados a esses empreendimentos paralisados aumenta significativamente, visto que o acompanhamento adequado, pelo Ministério, da evolução física e financeira dessas obras públicas fica prejudicado, o que infringe o inciso III do art. 7º da Lei 10.180/2001.

54. Esclareço ainda que outros encaminhamentos a respeito do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento poderão ser adotados no âmbito do TC 036.106/2019-4, que cuida do monitoramento da implementação do cadastro geral de obras públicas, em consonância com o item 9.5 do Acórdão 1.328/2020-TCU-Plenário.

VII – Considerações Finais e Propostas de Encaminhamento

55. Pelo exposto até aqui, acolho a proposta da unidade técnica de dar ciência ao Ministério da Economia que:

i) as alterações verificadas no gerenciamento das informações referentes às obras constantes do banco de dados do PAC comprometem a transparência e aumentam o risco de prejuízos associados aos empreendimentos, na medida em que dificultam o acompanhamento adequado, pelo próprio Ministério, pelos órgãos de controle e pela sociedade, da evolução física e financeira dessas obras públicas, em ofensa ao art. 7º, inciso III, da Lei 10.180/2001 e aos artigos 5º, 6º, inciso I, e 8º da Lei 12.527/2011; e

ii) ao não incluir todas as obras no Cadastro Integrado de Projetos de Investimentos, o risco de prejuízos associados a esses empreendimentos paralisados aumenta significativamente, pois dificulta o acompanhamento adequado, pelo Ministério, da evolução física e financeira dessas obras públicas, o que infringe o inciso III do art. 7º da Lei 10.180/2001.

56. Além disso, toda a situação que relatei enseja uma reflexão.

57. Temos aqui dois normativos a disciplinar como a administração pública federal irá tratar do controle e da transparência de seus investimentos em infraestrutura. Singelamente chamamos esses objetos de obras. Assim temos o Decreto 10.012/2019 que trata especificamente do envio pelos ministérios executores de informações de obras do PAC ao Ministério da Economia para que este as consolide, e temos o Decreto 10.496/2020 que criou o Cadastro Integrado dos Projetos de Investimento (CIPI).

58. Pelo que consta de informação nos autos, o primeiro decreto trata de todo o passado antes da criação do CIPI e o segundo será alimentado paulatinamente à medida que as obras recebam novo empenho. O CIPI começou a funcionar em janeiro deste ano.

59. Por certo, teremos obras do PAC consolidadas pelo Ministério da Economia e disponibilizadas em sítio eletrônico nos termos do Decreto 10.012/2019 que não farão parte do CIPI, uma vez que não terá recebido novo empenho. Para os demais sistemas, como o do Ministério da Educação e o que cuida dos contratos de repasse geridos pela Caixa, fica subentendido que cada órgão ou entidade cuidará desses empreendimentos que apenas comporão o CIPI se empenhos novos receberem.

60. No caso das obras do PAC, se uma obra não receber empenho por dois anos e estiver no sítio eletrônico que cabe ao Ministério da Economia disponibilizar a informação após envio dos dados pelos ministérios executores, teremos aí a devida transparência, o efetivo controle social e mecanismos eficientes para a gestão dos recursos públicos. Caso contrário, ou seja, se ela não receber recursos por um tempo expressivo, e portanto não constar do CIPI, e não tiver sido encaminhada para a consolidação disponibilizada em sítio eletrônico, teremos aí um risco altíssimo de que esta obra se torne inacabada.

61. Para as obras que não são do PAC a situação ainda é mais grave, não há sequer previsão de um local agregador para se ter transparência sobre o objeto, já que cada executor cuidará de sua informação da forma que lhe convier, até que ela seja cadastrada no CIPI mediante novo empenho.

62. Isso significa que a obra pode sair do *status* de paralisada para inacabada e ninguém se dar conta. Aliás, essa era a situação de muitas obras quando o TCU realizou o trabalho sobre obras inacabadas em 2007. Naquele momento, havia uma lista prévia conhecida de vários esqueletos abandonados pelo país cuja informação nunca constou da relação encaminhada a este TCU pelo devido ministério ou entidade que deveria cuidar do assunto. A informação simplesmente se perdeu lá dentro.

63. Muitos dirão que isso se deu no passado quando não havia controle algum, mas ao visualizar o campo da probabilidade no cenário atual, e enfrentar o caso concreto como forma de

mensurar esse risco, este acompanhamento identificou a diminuição de 11.286 de um total de 38.412 obras que antes constavam do cadastro em 2018 e em 2020 não estavam mais lá (Tabela 3 deste voto).

64. Isso representa 29,38% do total. Como estamos a falar de um saldo, a possibilidade dessa redução seria explicada pela conclusão de muitas obras nesse período associada a um baixo percentual de novas obras iniciadas.

65. Como o cenário de quase 30% de obras concluídas não pôde ser comprovado, de pronto se presume que os ministérios executores talvez não estejam alimentando devidamente seus sistemas. Quando se analisa apenas o PAC, a redução é muito maior: houve uma diminuição de 64% do total de obras cadastradas entre 2018 e 2020.

66. Esse percentual provavelmente indica que os ministérios executores não estão encaminhando ao Ministério da Economia as informações devidas. Acerca do assunto, o Ministério da Economia aduz que não há relação de subordinação entre esses ministérios e sua estrutura organizacional, o que dificultaria a cobrança dos dados.

67. O risco aumenta quando nos damos conta de que nessa lacuna de empreendimentos que podem ter “desaparecido” dos sistemas pode haver obras paralisadas que jamais entrarão no CIPI. Essas sim se tornarão inacabadas de fato e, como já disse, não se terá registros.

68. Assim, em adição ao que propôs a Seinfra, determino que as informações sejam encaminhadas, consolidadas e disponibilizadas por quem tem responsabilidade para tanto, lembrando inclusive que a informação denominada “situação da execução do empreendimento”, solicitada na alínea ‘g’ inciso VII do art. 2º do Decreto 10.012/2019, deve estar uniformizada nos termos determinados no subitem 9.1.3 do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, já transcrito no corpo deste voto.

69. Por certo, haveria algum recurso capaz de incentivar o envio desses dados, tal qual se apresenta no decreto que criou o CIPI, mas o Ministério da Economia alega não ter autonomia para resolver de vez a questão. Além disso, não cabe a este TCU dizer ao governo federal como ele irá mitigar esse risco. Lembro que o Decreto de 2019 trata apenas das obras do PAC.

70. Diante dos resultados desse acompanhamento, louvo a iniciativa de criação do CIPI, assim como louvo a preocupação do governo federal em implantar gestão de risco em vários dos seus processos, iniciativa esse balizada inclusive no Decreto 10.012/2019, critério utilizado neste acompanhamento para a gestão das obras do PAC:

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

VIII - observar as orientações do Comitê Interministerial de Governança, de que trata o Decreto nº 9.203, de 2017, para o aprimoramento da governança da implementação e da execução dos empreendimentos, com auxílio do respectivo comitê interno de governança;

IX - estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao acompanhamento e à análise crítica de riscos

71. Em face do alto risco de desperdício de recursos por conta do descontrole vislumbrado no presente trabalho, determino, nos termos do inciso VIII, artigo 2º do Decreto 10.012/2019, ao Comitê Interministerial de Governança, de que trata o Decreto 9203/2017, que promova estudos para tratar o risco de que obras paralisadas cujo início da execução seja anterior à alimentação do CIPI não sejam informadas ao Ministério da Economia e acabem por resultar em empreendimentos inacabados, informando as medidas de controle adotadas, os prazos e devidos responsáveis por cada ação.

72. A atuação do aludido comitê é oportuna já que a própria norma assim o designou como orientador das unidades orçamentárias responsáveis pela gestão e governança dos empreendimentos.

73. Esclareço também que a despeito de o Decreto 10.012/2019 dispor apenas sobre os empreendimentos do PAC, obras com maior potencial de prejuízos, é razoável que o respectivo comitê estenda suas orientações e medidas aos demais bancos ou sistemas que cuidem de obras não inseridas naquele programa, a exemplo dos já mencionados aqui nesse voto.

74. Por fim, deixo autorizada a realização de diligência à Caixa Econômica Federal para que seja questionado à entidade quais foram as mudanças realizadas na forma de classificação das obras acompanhadas por ela, as respectivas razões para tanto e o porquê da redução significativa do número de obras paralisadas.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de maio de 2021.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1228/2021 – TCU – Plenário

1. Processo TC 021.731/2019-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Acompanhamento.
3. Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério da Economia.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia o primeiro acompanhamento da auditoria operacional realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), com vistas a avaliar o atual cenário das obras paralisadas no país, financiadas com recursos da União, em atendimento ao subitem 9.3. do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário;

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

9.1. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

9.1.1. aos órgãos e entidades listados a seguir e a todos os demais cujas informações estejam pendentes que, no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhem ao Ministério da Economia, no formato definido por essa pasta, informações atualizadas de seus respectivos contratos de obras públicas, indicando, no mínimo, aquelas constantes do art. 2º, inciso VII, do Decreto 10.012/2019 e atentando para que a informação denominada “situação da execução do empreendimento”, solicitada na alínea ‘g’ do citado dispositivo normativo, esteja uniformizada nos termos determinados no subitem 9.1.3 do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, esclarecendo ainda se há intenção de dar continuidade a cada contrato ou outras providências que serão adotadas:

- 1 - Ministério da Infraestrutura
- 2 - Ministério de Minas e Energia
- 3 - Ministério da Cidadania
- 4 - Ministério da Educação
- 5 - Ministério da Saúde
- 6 - Ministério do Turismo
- 7 - Secretaria Nacional de Segurança Hídrica
- 8 - Departamento de Projetos Especiais
- 9 - Departamento Nacional de Obras Contra Secas
- 10 - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
- 11 - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
- 12 - Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

9.1.2. ao Ministério da Economia que, após o recebimento dos dados dos órgãos executores, realize a consolidação das informações e as disponibilize em sítio eletrônico, em atendimento ao art. 3º do Decreto 10.012/2019, atentando para que a informação denominada “situação da execução do empreendimento”, solicitada na alínea ‘g’ inciso VII do art. 2º do Decreto 10.012/2019, esteja uniformizada nos termos determinados no subitem 9.1.3 do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, informando ao TCU as providências adotadas no prazo de 60 (sessenta) dias;

9.1.3. ao Comitê Interministerial de Governança, de que trata o Decreto 9.203/2017, nos termos do inciso VIII do artigo 2º do Decreto 10.012/2019, que, no prazo de 120 dias, emita orientação aos órgãos da Administração Federal para que realizem estudos para tratar o risco de que obras paralisadas cujo início da execução seja anterior à alimentação do CIPI não sejam informadas ao Ministério da Economia e acabem por resultar em empreendimentos inacabados, informando as medidas de controle adotadas, os prazos e devidos responsáveis por cada ação, estendendo inclusive suas orientações e medidas também aos demais bancos ou sistemas que cuidem de obras não inseridas no PAC, a exemplo dos já mencionados no voto condutor deste acórdão;

9.2. dar ciência ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, de que:

9.2.1. as alterações verificadas no gerenciamento das informações referentes às obras constantes do banco de dados do PAC comprometem a transparência e aumentam o risco de prejuízos associados aos empreendimentos, na medida em que dificultam o acompanhamento adequado, pelo próprio Ministério, pelos órgãos de controle e pela sociedade, da evolução física e financeira dessas obras públicas, em ofensa ao art. 7º, inciso III, da Lei 10.180/2001 e aos artigos 5º, 6º, inciso I, e 8º da Lei 12.527/2011;

9.2.2. ao não incluir todas as obras no Cadastro Integrado de Projetos de Investimentos, o risco de prejuízos associados a esses empreendimentos paralisados aumenta significativamente, pois dificulta o acompanhamento adequado, pelo Ministério, da evolução física e financeira dessas obras públicas, o que infringe o inciso III, do art. 7º da Lei 10.180/2001;

9.3. autorizar diligência junto à Caixa Econômica Federal para que esta responda quais foram as mudanças realizadas na forma de classificação das obras acompanhadas por aquela estatal, as respectivas razões para tanto e o porquê da redução significativa do número de obras paralisadas; e

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

10. Ata nº 18/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/5/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1228-18/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Vital do Rêgo (Relator) e Jorge Oliveira.

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

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral