

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. SEGUNDO CICLO DE ACOMPANHAMENTO. ATUALIZAÇÃO DO CENÁRIO DE OBRAS PARALISADAS FINANCIADAS COM RECURSOS DA UNIÃO (ANO 2022). DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. 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 412 a 414):

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 Ministro Vital do Rêgo, o qual deliberou sobre Auditoria Operacional que elaborou amplo diagnóstico sobre as obras paralisadas no país financiadas com recursos da União (TC 011.196/2018-1).

2. No mencionado Acórdão, a Corte de Contas proferiu a seguinte determinação a esta Unidade Técnica:

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. A presente instrução cuidará do segundo ciclo de Acompanhamento. O primeiro ciclo teve seus resultados julgados por meio do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, também de relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

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 contratos relacionados com obras e valores dos investimentos 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 aprofundamento da avaliação das causas, chegou-se à conclusão de que o mau planejamento dos empreendimentos é o principal fator de paralisação, tanto para obras de baixo valor, como de alto valor. O mau planejamento foi representado por: projetos básicos deficientes; ausência de contrapartida financeira por estados e municípios e falta de capacidade técnica para execução do empreendimento.

9. Diante disso, o TCU proferiu recomendações ao Ministério da Economia a fim de contribuir com melhorias no controle e gerenciamento das obras públicas federais. Além disso, determinou a esta Unidade Técnica que autuasse 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 presente processo tem a finalidade de atender a essa determinação.

10. No primeiro ciclo deste acompanhamento, foi verificado que o gerenciamento deficiente das informações referentes às obras constantes do banco de dados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do banco de dados da Caixa Econômica Federal (Caixa), comprometiam a transparência e aumentavam o risco de prejuízos associados aos empreendimentos, na medida em que dificultavam o acompanhamento adequado da carteira de obras.

11. Nesse sentido, os registros das obras relativas ao PAC sofreram redução de 10.666 contratos, com investimento previsto de R\$ 663 bilhões, para 3.824 contratos, com investimento previsto de R\$ 25 bilhões.

12. O banco de dados do PAC, denominado de Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (SisPAC), havia sido criado pelo Decreto 6.025, de 22 de janeiro de 2007 e era gerido inicialmente pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). No entanto, por força do Decreto 9.722, de 7 de março de 2019, o SisPAC foi extinto.

13. Com isso, houve a descentralização da gestão e governança dos empreendimentos do PAC para as respectivas pastas setoriais, ocasionando perda das informações das obras paralisadas, conforme explica o voto condutor do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário:

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.

14.No que tange ao Banco de dados da Caixa, houve redução de 2.268 registros de contratos de obras devido a mudanças na forma de gerenciamento e divulgação dos dados das obras sob sua gestão, conforme discorre o voto condutor do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário:

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, houve redução de 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.

15.Por fim, foi verificado, na oportunidade, que o Ministério da Economia contemplava dois sistemas de gerenciamento de obras: o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI) e o Pannel de obras.

16.O CIPI foi criado pelo Governo Federal com a publicação do Decreto 10.496, de 28 de setembro de 2020, e tem o objetivo de registrar os projetos de investimento em infraestrutura quando da emissão de novos empenhos de despesa. Assim, o cadastro não inclui as obras paralisadas que não forem retomadas, o que pode comprometer o adequado gerenciamento desse passivo.

17.Destaca-se 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 1.328/2020-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Excelentíssimo Ministro Vital do Rêgo.

18.Por sua vez, o Pannel de obras disponibiliza dados acerca da execução física e financeira das obras executadas na Plataforma Mais Brasil e aquelas provenientes do PAC.

19.Dessa forma, como resultado da primeira rodada do acompanhamento, considerando a redução dos cadastros de obras e a ausência das obras paralisadas no Cadastro Integrado de Projetos de Investimento, foi prolatado o Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, com a seguinte deliberação:

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).

20. Destaca-se que o Comitê Interministerial de Governança, por intermédio da Advocacia-Geral da União – Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria Geral da União, interpôs pedido de reexame contra a determinação que foi dirigida ao referido comitê pelo subitem 9.1.3 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário. O referido pedido de reexame foi conhecido e, no mérito, negado, conforme Acórdão 1.508/2022-TCU-Plenário.

21. Ainda em consequência das deliberações constantes do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, foi autuado o TC 036.106/2019-4 para monitorar o cumprimento das recomendações nele constantes. O processo já passou por um ciclo de monitoramento, entre os meses de dezembro de 2019 e março de 2020, o qual foi apreciado pelo Acórdão 871/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Excelentíssimo Ministro Vital do Rêgo.

22. No voto condutor deste Acórdão, o Ministro Relator destacou preocupação com recentes notícias que mostravam que mesmo com 3,5 mil obras inacabadas na área de educação, o MEC havia autorizado a construção de 2 mil novas escolas, creches e quadras, sem que houvesse previsão orçamentária para tanto. Dessa forma, a fim de verificar o cumprimento do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Acórdão 871/2022-TCU- Plenário emitiu a seguinte determinação:

9.8. orientar a unidade técnica para que, no próximo ciclo de monitoramento, dedique um capítulo específico para o tema Educação, apontando o quadro atualizado das obras paralisadas na área, abrangendo despesas não apenas do MEC, mas de todos os entes a ele vinculados que receberam dotação para a execução de obras, a fim de verificar, entre outros itens: (i) lista das obras paralisadas na área de educação indicadas pelo gestor responsável pela execução; (ii) motivo da paralisação indicado pelo jurisdicionado; (iii) a partir de uma amostra selecionada por critérios de materialidade e relevância, o confronto do montante requerido no cronograma para executar a obra em um exercício financeiro versus dotação orçamentária autorizada e empenhada para o mesmo período;

23. Considerando a proximidade temática com este Acompanhamento, que tem por objetivo acompanhar a evolução do cenário de paralisação de obras públicas financiadas com recursos federais, foi proposto, com anuência do Gabinete do Relator, que a verificação do atendimento da orientação transcrita acima fosse realizada neste trabalho.

24. Diante desse cenário, este segundo ciclo de acompanhamento tem o objetivo de cumprir as determinações contidas no item 9.3 do Acórdão 1.079/2019, e nos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.3 do Acórdão 1.228/2021, bem como no item 9.8 do Acórdão 871/2022, todos do Plenário do TCU.

25. O exame técnico a seguir será dividido em 4 partes: (i) atendimento ao Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, (ii) fidedignidade e integralidade do Painel de Obras da Plataforma Mais Brasil, (iii) atualização dos dados de obras no TCU e (iv) atendimento ao item 9.8 do Acórdão 871/2022-TCU-Plenário.

EXAME TÉCNICO

ATENDIMENTO AO ACÓRDÃO 1.228/2021-TCU-PLENÁRIO

Itens 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário

26. Durante o primeiro ciclo do acompanhamento, o TCU constatou que o banco de dados SisPAC estava incompleto, visto que parte dos órgãos e entidades teriam deixado de encaminhar ao Ministério da Economia as informações de suas respectivas carteiras de projetos, conforme dispõe o Inciso VII, art. 2º do Decreto 10.012, de 5 de setembro de 2019.

27. Diante disso, o Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário determinou, em seu item 9.1.1, que os órgãos e entidades listados deveriam encaminhar ao Ministério da Economia informações atualizadas de seus respectivos contratos de obras públicas; bem como, no item 9.1.2, determinou ao Ministério da Economia que consolidasse as informações enviadas e as disponibilizasse em sítio eletrônico (conforme transcrição do § 19).

28. Nesse sentido, os seguintes órgãos e entidades encaminharam a este Tribunal respostas sobre o

cumprimento da determinação contida no item 9.1.1 do referido Acórdão. A tabela abaixo relaciona o responsável com a respectiva peça com o ofício de resposta.

Tabela 1 - peças do processo contendo as respostas ao subitem 9.1.1 do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário

Órgão ou Entidade	Peça do processo
Ministério de Minas e Energia	259
Ministério da Cidadania	124
Ministério da Educação	202
Ministério da Saúde	143
Ministério do Turismo	152
Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste	113
Departamento de Projetos Especiais (Ministério das Comunicações)	160
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	304
Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (Ministério do Desenvolvimento Regional)	108
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba	339
Departamento Nacional de Obras Contra Secas	156
Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Ministério do Desenvolvimento Regional)	113

Fonte: elaboração própria

29. Destaca-se que, dos órgãos e entidades que encaminharam as informações atualizadas de seus respectivos contratos de obras públicas, apenas a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste apresentou a intenção de dar continuidade ou não aos contratos paralisados (peça 113), os demais se limitaram a informar a situação de momento dos empreendimentos.

30. Além disso, o Ministério da Infraestrutura e a Secretaria Nacional de Segurança Hídrica, do Desenvolvimento Regional, não encaminharam respostas a esta Corte de contas. Apesar disso, suas obras estão disponíveis no Painel de obras.

31. Em verificação sobre a atualização dos dados de cada órgão e entidade no Painel de Obras, no que se refere às obras do antigo PAC, foi verificado que os dados de obras cadastradas no painel eram provenientes da Plataforma Mais Brasil, alimentadas automaticamente, por meio da integração do Painel de Obras com esta Plataforma, e apenas alguns dados foram incluídos pelos próprios órgãos setoriais.

32. Nesse sentido, foi realizada verificação da última data de atualização dos dados dos órgãos e entidades constantes do item 9.1.1 do referido Acórdão. A tabela abaixo consolida a Data de atualização do Painel de Obras por órgão e entidade.

Tabela 3: relação da data de atualização do Painel de Obras por órgão e entidade (acesso em 25/8/2022)

Órgão ou Entidade	Data da última atualização
1 - Ministério da Infraestrutura	04/08/2021
2 - Ministério de Minas e Energia	Constam apenas obras da plataforma Mais Brasil
3 - Ministério da Cidadania	09/08/2022
4 - Ministério da Educação	23/06/2022
5 - Ministério da Saúde	25/07/2022
6 - Ministério do Turismo	26/07/2022
7 - Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (Ministério do Desenvolvimento Regional)	23/08/2022

8 - Departamento de Projetos Especiais (Ministério das Comunicações)	24/08/2021
9 - Departamento Nacional de Obras Contra Secas	Dados não identificados no painel
10 - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	25/07/2022
11 - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba	Dados não identificados no painel
12 - Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Ministério do Desenvolvimento Regional)	Dados não identificados no painel

Fonte: elaboração própria a partir de dados do painel de obras. Acesso em 8 de setembro de 2022

33. A partir da Tabela acima, pode-se observar que as obras encaminhadas pelo Ministério de Minas e Energia, pelo Departamento Nacional de Obras Contra Secas, pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba e pela Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste não constam do painel de obras.

34. Nesse sentido, em relação ao Ministério de Minas e Energia, apesar de no painel de obras constarem apenas os dados extraídos da Plataforma Mais Brasil, o Ministério encaminhou a este Tribunal informações de nove empreendimentos que estavam pendentes de informações referentes ao PAC (peça 259). Apesar disso, as obras do órgão não são apresentadas no Painel de obras.

35. Por sua vez, o Departamento Nacional de Obras Contra Secas informou que “tem fornecido informações, por meio do Ministério do Desenvolvimento Regional, conforme consta do OFÍCIO CIRCULAR Nº 5/Gabinete SE/SECOG/DIGEC/CGIE (SEI 0806212), cujo prazo para atualização do 1º semestre de 2021 é de até 31/07/2021” (peça 156). Apesar disso, as obras do Departamento não são apresentadas no Painel de obras.

36. A Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba também afirmou que encaminha ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) as informações sobre atualização ou cadastro de ações ou obras públicas constantes no Painel de Obras da Plataforma Mais Brasil (peça 339).

37. A Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste encaminhou ofício a este Tribunal apresentando o empreendimento que se encontra paralisado (peça 113), inclusive com a intenção de não dar continuidade à obra. No entanto, os dados do empreendimento encaminhados a esta Corte de Contas não constam do painel de obras.

38. No que tange à atualização dos dados, observou-se que o Ministério das Comunicações e o Ministério da Infraestrutura não atualizaram os dados constantes do Painel de obras semestralmente, conforme prescreve a Portaria 17.951, de 28 de julho de 2020, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia:

§ 2º As informações para disponibilização no Painel de Obras serão enviadas pelos órgãos de que trata o caput do art. 1º semestralmente, respeitando o seguinte cronograma:

I - até 31 de julho de cada exercício, para as informações correlatas à execução do primeiro semestre; e

II - até 31 de janeiro de cada exercício, para as informações referentes à execução do segundo semestre do exercício anterior.

39. Nesse cenário, no que tange à determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, será proposto considerar parcialmente cumprida a determinação dos seguintes, órgãos e entidades, pois eles encaminharam os dados de obras sob sua gestão ao Ministério da Economia, mas não apresentaram o esclarecimento se há intenção de dar continuidade a cada contrato, conforme o item do Acórdão: Ministério da Infraestrutura, Ministério da Cidadania, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (Ministério do Desenvolvimento Regional), Departamento de Projetos Especiais (Ministério das Comunicações) e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

40.No que tange ao Ministério de Minas e Energia, ao Departamento Nacional de Obras Contra Secas, à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba e à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste será proposto determinar que atualize seus dados de obras no painel de obras, conforme prescrito no §2º, art. 4º da Portaria 17.951/2020.

Tabela 4 - cumprimento do item 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário

Cumprimento parcial	Ministério da Infraestrutura
	Ministério da Cidadania
	Ministério da Educação
	Ministério da Saúde
	Ministério do Turismo
	Secretaria Nacional de Segurança Hídrica - MDR
	Departamento de Projetos Especiais - MCom
	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
Não cumprimento	Ministério de Minas e Energia
	Departamento Nacional de Obras Contra Secas - MDR
	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - MDR
	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - MDR

Fonte: elaboração própria

Itens 9.1.2 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário

41.Em relação à determinação contida no item 9.1.2 do Acórdão em epígrafe, o Ministério da Economia encaminhou a Nota Informativa SEI 12392/2022/ME (peça 265), informando a sequência de ações realizadas para o cumprimento do item.

42.De acordo com o Ministério, para atender à determinação, foi alterada a Portaria 17.951/2020, que dispõe sobre a definição do formato dos dados a serem disponibilizados no Painel de Obras.

43.Além disso, afirma que os dados enviados pelos órgãos são atualizados diariamente no Painel de Obras, no que tange às obras operacionalizadas na Plataforma Mais Brasil (peça 265).

44.O Ministério prossegue informando que, acerca das obras oriundas do Decreto 6.025, de 22 de janeiro de 2007, antigo Programa de Aceleração do Crescimento, foi ofertado serviço web para o envio dos dados, conforme orientações constantes no Comunicado 50/2021 – Sisro e Painel de Obras, de 3 de novembro de 2021 (peça 266).

45.No que tange à informação sobre intenção de dar continuidade a cada contrato, ou adoção de outras providências, o Ministério da Economia informou que a gestão dos empreendimentos do PAC é dos órgãos executores, conforme artigo 1º do Decreto 10.012/2019, devendo tal informação ser fornecida por eles. Nesse sentido, a indicação, por parte do ME, dessa informação extrapolaria a responsabilidade do órgão estabelecida no referido Decreto.

46.Por fim, o Ministério da Economia afirmou que disponibilizou os meios e tem realizado comunicação aos órgãos para que o envio das informações seja efetivado. Conforme extração do Serviço de Obras, pode-se acompanhar a data do primeiro envio dos dados pelos órgãos, bem como a data da última atualização dos órgãos e entidades nele listados (peça 272).

47.Em relação à situação de execução do empreendimento, solicitada na alínea ‘g’ inciso VII do art. 2º do Decreto 10.012/2019, ao acessar o painel de obras (<https://paineldeobras.economia.gov.br/extensions/painel-obras/painel-obras.html>), observa-se que o Ministério se atentou para a inclusão da informação denominada “situação da execução do empreendimento”. No entanto, os contratos de obras extraídos da Plataforma Mais Brasil ainda

não possuem a situação “paralisada”. Esse fato será detalhado no capítulo que trata da fidedignidade e integralidade dos dados do Painel de Obras.

48. Diante das informações e da análise do Painel de Obras, constatou-se que o Ministério da Economia realizou a consolidação e divulgação em sítio eletrônico das obras de responsabilidade do Decreto 10.012/2019, conforme determina o item 9.1.2 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, ao disponibilizar o serviço web para o envio dos dados ao Painel de obras, bem como ao editar a Portaria 17.951/2020, que dispõe sobre a necessidade de alimentação do Painel pelos órgãos responsáveis. No entanto, os empreendimentos extraídos da Plataforma Mais Brasil não possuem a situação “paralisada”. Diante do exposto, será proposto considerar que a determinação contida no item 9.1.2 foi cumprida parcialmente.

49. Observou-se, ainda, que o Painel de obras apresenta falhas no que tange à fidedignidade e à integralidade dos dados. Nesse sentido, este relatório analisará essas falhas em capítulo específico.

Item 9.3 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário

50. Durante o primeiro ciclo do acompanhamento, constatou-se que, no Banco de dados da Caixa, o qual registra as obras nas quais a instituição financeira atua como mandatária da União, nos contratos de repasse e termos de compromisso, houve redução significativa do número de contratos paralisados, passando de 8.771 para 3.797. Ou seja, redução de 56,7% dos contratos de obras.

51. Diante disso, a Corte de Contas autorizou a realização de diligência à Empresa Pública nos seguintes termos:

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

52. A Caixa apresentou sua resposta na peça 102, e informou que a situação das obras disponibilizadas até o ano de 2019 considerava apenas o registro de execução nos sistemas corporativos, após a constatação da evolução física do empreendimento, decorrente da visita técnica realizada por profissional de engenharia ou arquitetura ao local da intervenção.

53. A entidade prossegue afirmando que, a partir de 2019, foram implementados critérios objetivos empregados para enquadramento de cada operação na caracterização da situação de execução como “paralisada”. **Para os contratos não PAC** ficaram definidas, à época, as seguintes regras de enquadramento como obras paralisadas:

Tabela 5 - Critérios para enquadramento de uma operação como “paralisada” adotado **em 2019** pela Caixa Econômica Federal

Portaria 424/2016 COM execução financeira	Operações a partir de 90 dias sem evolução, contados do último desbloqueio registrado.
Portaria 424/2016 SEM execução financeira	Operações a partir de 90 dias sem execução financeira, contados do primeiro crédito de recursos.
Demais regramentos (contratadas até 2016)	Operações a partir de 90 dias sem evolução, contados do último desbloqueio registrado OU do último registro de evolução física (o que for mais recente).

Fonte: Resposta Caixa (peça 102)

54. A partir da consolidação dos critérios acima, foi criado o “Módulo de Acompanhamento de

Obras Paralisadas”, sistema que auxilia a Rede de Filiais de Governo no controle e gestão dos contratos.

55. A partir de 2021, o lapso temporal considerado voltou aos 180 dias, conforme verificado na auditoria que deu origem ao Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário. Após internalização da IN MDR nº 004/2020 no Manual Normativo CAIXA, o conceito de obra paralisada trazido pelo referido regramento foi **aplicado ao universo de contratos de repasse não PAC**, sendo que, na ausência de regramento específico, o mesmo conceito foi aplicado, por analogia, para operações de outros Ministérios. Atualmente o enquadramento é feito da seguinte forma:

Tabela 6 - Enquadramento de obra como paralisada atual, utilizado a partir de 2021.

Portaria 424/2016 (COM execução financeira)	Operações a partir de 180 dias sem evolução, contados do último desbloqueio registrado ou do último registro de evolução física (informado ou realizado), o que for mais recente.
Portaria 424/2016 (SEM execução financeira)	Operações a partir de 180 dias sem execução financeira, contados do primeiro crédito de recursos, com algum percentual de execução física cadastrado (realizado ou informado).
Demais regramentos (contratadas até 2016)	Operações a partir de 180 dias sem evolução, contados do último desbloqueio registrado ou do último registro de evolução física (informado ou realizado), o que for mais recente.

Fonte: Resposta Caixa (peça 102)

56. De modo complementar, em relação às operações do PAC, observa-se a existência de regramentos distintos que sofreram alterações ao longo do tempo, a exemplo do conceito trazido pelo Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades (MICE), que, após publicação da Portaria MDR 646/2020, passou a considerar como paralisado o termo de compromisso para o qual não haja apresentação de Relatório de Execução por mais de **180 dias** consecutivos, (anteriormente era considerado a partir de 90 dias), contados da data final do período de referência dos respectivos Boletins de Medição.

57. Assim, de acordo com a Caixa, **a redução do número de obras paralisadas ocorreu em função das modificações realizadas nos critérios de enquadramento ao conceito de obras paralisadas.**

58. Além disso, a empresa informa que outras medidas também contribuíram para a redução do número de obras paralisadas, tais como as ações de saneamento da carteira de repasse pela retomada de obra; o encerramento das operações; ou ainda a instauração de processos de Tomada de Contas Especial.

59. Diante do exposto, a mudança na quantidade de obras paralisadas no âmbito da Caixa foi reduzida pelo critério adotado pela Empresa para considerar um contrato paralisado ou não, o que antes não existia. Vale ressaltar que a ausência de um critério de definição de obra paralisada era uma das dificuldades encontradas na auditoria operacional realizada em 2018 e a necessidade de padronização foi recomendada no Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário.

60. Após realizar comparação do diagnóstico realizado em 2020 com a situação atual (agosto/2022), observa-se que o número atual de contratos de obras paralisadas geridos pela Caixa passou de 3.797 para 4.106, representando um pequeno aumento no número de registros. Nesse sentido, observa-se que, pelo critério de obra paralisada ter sido mantido entre os dois últimos diagnósticos, houve pouca mudança. Por outro lado, a elevada alteração dos dados do diagnóstico de 2018 para o

diagnóstico de 2020 foi, de fato, causada pelas mudanças no critério de enquadramento ao conceito de obras paralisadas.

61. Apesar desse contexto, não se vislumbra nenhum encaminhamento para o referido item. Além disso, em capítulo específico do presente relatório, será abordada a atual situação do banco de dados de contratos relacionados a obras da Caixa.

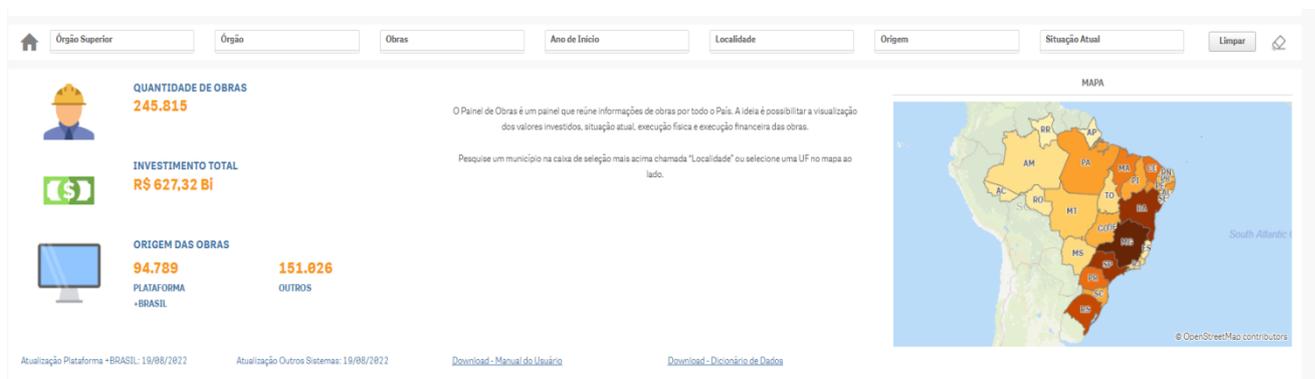
62. Apesar dessa conclusão, vale registrar que o retorno do parâmetro de temporalidade para considerar a obra como paralisada, de 90 para 180 dias, é considerado, em análise preliminar, um retrocesso, pois sinaliza menor celeridade na gestão e resposta às paralisações. Esse aspecto havia sido objeto de críticas na auditoria que deu origem ao Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário. Uma análise pormenorizada sobre as vantagens e desvantagens desse parâmetro não cabe no escopo do presente acompanhamento, porém poderá ser objeto de avaliação por esta Unidade Técnica em auditoria em curso, cujo escopo contempla a gestão para retomada de obras paralisadas (TC 009.197/2022-2), ou em outro trabalho futuro a ser desenhado.

FIDEDIGNIDADE E INTEGRALIDADE DO PAINEL DE OBRAS DA PLATAFORMA MAIS BRASIL

63. De acordo com a Portaria 17.951/2020, o Painel de obras é ferramenta mantida e sob gestão do Ministério da Economia, voltada à transparência das informações e dados relativos aos empreendimentos executados com recursos da União. Nesse sentido, o painel disponibiliza dados acerca da execução física e financeira das obras executadas na Plataforma Mais Brasil e aquelas provenientes do Programa instituído pelo Decreto 6.025/2007, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

64. Atualmente, a plataforma está disponível na rede mundial de computadores (<https://paineldeobras.economia.gov.br>) e apresenta o total de 245.815 contratos de obras cadastrados, somando um investimento total de R\$ 627,32 bilhões.

Figura 1 – tela inicial do Painel de Obras do Governo Federal



Fonte: <https://paineldeobras.economia.gov.br/extensions/painel-obras/painel-obras.html>. Acesso em 19 de agosto de 2022.

65. Considerando que o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI) se encontra em implementação, atualmente o Painel de Obras é o principal banco de dados relacionados a contratos de obras públicas federais e, de acordo com o Ministério da Economia, tem como objetivo facilitar o acesso aos dados de obras para a sociedade e a outras esferas de Governo.

66. Diante disso, faz-se necessário que o Painel de obras apresente os dados que retratem a realidade das obras (fidedignidade), bem como informe todos os dados de obras disponíveis (integralidade), pois além de ser uma ferramenta de controle social, contribui para a tomada de decisão. Nesse sentido, a presente seção tem o objetivo de concluir sobre a fidedignidade e integralidade dos dados constantes do Painel de Obras do Governo Federal.

67. No que tange à fidedignidade dos dados, foram constatadas duplicidade de obras, carências de informações na plataforma, como ausência de data de atualização da obra e do motivo de paralisação da obra, bem como ausência de registro de execução física e de registro de execução

financeira.

68.No que tange à integralidade dos dados, constatou-se a ausência de dados das obras de alguns órgãos setoriais. Além disso, verificou-se que não há instância de validação dos dados no sistema. As imagens das telas do Painel de obras que demonstram as falhas verificadas constam da peça 399.

Data de atualização da obra

69.Primeiramente, verificou-se que o Painel apresenta os dados em tabela com colunas em branco, sem as informações sobre as causas e nem ao menos a data de atualização do painel para determinados instrumentos, o que prejudica a utilização dos dados disponibilizados.

70.Além disso, foram observadas diversas datas de atualização defasadas, não atendendo ao previsto no art. 4º, da Portaria 17.951/2020, o qual dispõe que os órgãos devem enviar as informações de obras que serão disponibilizadas no painel semestralmente.

Ausência de motivo e causa de paralisação

71.Observou-se que muitos instrumentos não apresentam o motivo e a causa de paralisação do empreendimento. Os motivos seriam aqueles previstos da Portaria 17.951/2020, do Ministério da Economia, já a causa apresenta um detalhamento maior sobre o porquê da paralisação. A ausência desses dados prejudica a adoção de solução para o empreendimento, bem como o entendimento sistêmico dos motivos e causas que levam à paralisação de obras.

Ausência de registro de execução física e financeira

72.No que tange à execução física e financeira do empreendimento, constatou-se que alguns instrumentos não possuem a execução física, outros não possuem a execução financeira e outros não possuem nenhuma das duas informações.

Incompletude de dados

73.De acordo com o Ministério da Economia, o painel de obras é composto por dados comuns a qualquer intervenção, como endereço, data de início, investimento total, entre outros. Por isso, o Ministério afirma que não há que se falar em tipologia que não possa ser cadastrada no Serviço WEB de obras. Além disso, de acordo com o Ministério, não há registro de órgãos que tenham relatado problemas com a estrutura de dados proposta (peça 265, p. 5).

74.Em relação à incompletude ou inconsistência na alimentação dos dados no Painel de Obras, o Ministério informou que os dados das obras geridas na Plataforma Mais Brasil possuem rastreabilidade das informações, bem como mecanismos para que não ocorra incompletude ou inconsistência de dados. No entanto, quanto aos dados das obras geridos em outros sistemas, o Ministério da Economia afirma não possuir gerência sobre eles, cabendo aos órgãos observar a obrigatoriedade dos dados elencados no Decreto 10.012/2019 e Portaria 17.951/2020 (peça 265, p.5).

75.Por fim, o Ministério da Economia afirma que, devido à integração do CIPI com o Sistema de Administração Financeira (Siafi), o Siafi não permite, desde janeiro de 2021, empenhar recursos de obras diretamente nele. Para que o recurso seja empenhado para obras, foi desenvolvida integração com o módulo de empenhos do Comprasnet e com a Plataforma Mais Brasil, tendo como chave de identificação, Identificador Único (ID-CIPI), para que tais informações sejam apresentadas no CIPI. Sendo assim, as obras que receberem empenho a partir de janeiro de 2021, serão invariavelmente cadastradas no CIPI (peça 265, p. 8).

76.Assim, os órgãos são orientados a não mais alimentar atualizações no Painel de Obras quando do aporte de novos recursos, ensejando a obrigatoriedade de cadastro no CIPI. Ou seja, o Painel de obras não tem a obrigatoriedade de apresentar os dados de obras que receberam empenho a partir de janeiro de 2021, os quais constarão do CIPI.

Validação dos dados

77.Em relação aos mecanismos de validação, o Ministério afirmou que é de competência dos

ministérios executores a gestão e governança das obras, cabendo ao Ministério da Economia apenas a disponibilização dos dados consolidados em sítio eletrônico, conforme preceitua o Decreto 10.012/2019 (peça 265, p. 5):

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.

(...) 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

78. Por outro lado, tendo o exemplo da Secretaria de Educação Superior (Sesu), do Ministério da Educação, há um entendimento alternativo de que os órgãos vinculados aos ministérios, responsáveis pela execução das obras, é que seriam os responsáveis pela informação. Nesse sentido, a Sesu informou que as Universidades Federais são responsáveis por realizar o processo de contratação e fiscalização das obras, sendo elas responsáveis pela inserção, atualização e validação dos dados referentes à execução de obras (peça 360, p. 2).

4. Contudo, observando as competências desta Secretaria, é preciso destacar, novamente, que não há o que se falar em existência de obras relacionadas à Secretaria de Educação Superior, enquanto Administração Direta do MEC. Isso porque são as Universidades Federais as responsáveis por realizar o processo de contratação e fiscalização, observada a autonomia constitucionalmente garantida a essas instituições. Desse modo, o Ministério da Educação exerce a função de supervisão para com suas unidades vinculadas, zelando pelo cumprimento das atividades finalísticas e pela eficiência administrativa.

5. Dessa forma, a Rede Federal de Educação Superior deve cadastrar todas as obras no SIMEC sendo, ainda, responsável pela inserção, atualização e validação dos dados referentes à execução de suas obras e respectivos contratos.

79. Nesse mesmo sentido, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) também destacou que as informações inseridas no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) são de responsabilidade das instituições que compõem a rede, sendo a atualização do sistema de responsabilidade da própria instituição (peça 350).

5. Ademais, considerando a autonomia das instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Ciência e Tecnológica, por força da Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008, as informações inseridas são de responsabilidade das instituições, sendo que a atualização do sistema é da própria instituição, cabendo a Setec o incentivo e controle quanto à manutenção de informações atualizadas por parte das instituições.

6. Os dados inseridos no SIMEC são enviados de forma automatizada para o Painel de Obras, através de mecanismo desenvolvido pela Subsecretaria de Tecnologia da Informação do Ministério da Educação. Desta forma, os dados inseridos no Painel de Obras estão sob gestão do Ministério da Economia, enquanto órgão responsável pelo sistema

80. Além disso, a Setec informou que “não há controle pelo Ministério da Educação da migração das obras cadastradas no Painel de Obras da Plataforma Mais Brasil para o CIPI, uma vez que ambos os sistemas são totalmente gerenciados pelo Ministério da Economia”. Ou seja, não há gestão do MEC sobre esse processo de migração do Painel de Obras para o CIPI.

Tal cenário, portanto, apresenta os desafios e dificuldades enfrentados pelo MEC, nas adequações necessárias dos sistemas, sendo estas as considerações para os itens "b)" e "c)" do referido acórdão

É importante destacar, por fim, que as informações constantes no SIMEC, módulo de Monitoramento de Obras, são declaratórias e de responsabilidade das Universidades e Institutos Federais, sendo que a SESU e SETEC realizam o acompanhamento e monitoramento de tais

empreendimentos, na qualidade e função supervisora da Pasta, com solicitações periódicas acerca da necessidade de atualização do sistema.

81. Nesse sentido, tendo o caso do MEC por exemplo, observa-se que não há validação dos dados que são inseridos no Painel de obras, seja pelo ME, seja pelos órgãos setoriais. A ausência de validação prejudica a confiabilidade dos dados.

82. Reforçando a ausência de verificação dos dados, pode-se observar, em consulta aos dados do Painel, indícios de dados replicados, lançamentos com Ids distintos, mas com todos os demais dados indicando que se trata da mesma obra. Para isso, foi observado que alguns empreendimentos possuem o mesmo endereço, o mesmo valor, a mesma empresa executora, mesma data de início, mas possuem ID Obra (identificador) diferentes. Para exemplificar, seguem três exemplos que possuem os identificadores diferentes, mas os demais dados semelhantes.

Figura 2 - exemplificação de dados da mesma obra repetidos no Painel de obras do Governo Federal – Viçosa – MG

ID Obra	Situação Atual	Data Início	Município	Endereço	Investimento Total	CNPJ Executor	Data Atualização
72947	Em Execução	03/10/2018	VICOSA/MG	Rua Estrada do Centev, Silvestre, Vicoso/MG	R\$ 3.494.896,79	03893285000125	26/08/2021
75550	Em Execução	03/10/2018	VICOSA/MG	Rua Estrada do Centev, Silvestre, Vicoso/MG	R\$ 3.494.896,79	03893285000125	26/08/2021
77700	Em Execução	03/10/2018	VICOSA/MG	Rua Estrada do Centev, Silvestre, Vicoso/MG	R\$ 3.494.896,79	03893285000125	26/08/2021
116891	Em Execução	03/10/2018	VICOSA/MG	Rua Estrada do Centev, Silvestre, Vicoso/MG	R\$ 3.494.896,79	03893285000125	26/08/2021
179049	Em Execução	03/10/2018	VICOSA/MG	Rua Estrada do Centev, Silvestre, Vicoso/MG	R\$ 3.494.896,79	03893285000125	07/10/2021
202304	Em Execução	03/10/2018	VICOSA/MG	Rua Estrada do Centev, Silvestre, Vicoso/MG	R\$ 3.494.896,79	03893285000125	19/05/2022

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do Painel de obras (<https://paineldeobras.economia.gov.br/>. Acesso em 08/09/2022)

Figura 3 - exemplificação de dados da mesma obra repetidos no Painel de obras do Governo Federal – Primeira Cruz - MA

ID Obra	Situação Atual	Data Início	Município	Endereço	Investimento Total	CNPJ Executor	Data Atualização
71649	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
74060	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
76579	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
79985	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
82684	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
84188	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
84189	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
84190	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
84191	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
84192	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
110790	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
118039	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
125538	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
139089	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
140838	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
158553	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	26/08/2021
189415	Em Execução	27/08/2013	PRIMEIRA CRUZ/MA	RUA BEIRA RIO, 1, POVOADO AREINHAS, RURAL, Primeira Cruz/MA	R\$ 1.021.861,82	02434433000180	23/06/2022

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do Painel de obras (<https://paineldeobras.economia.gov.br/>. Acesso em 08/09/2022)

Figura 4 - exemplificação de dados da mesma obra repetidos no Painel de obras do Governo Federal – Grajau - MA

ID Obra	Situação Atual	Data Início	Município	Endereço	Investimento Total	CNPJ Executor	Data Atualização
74967	Paralisada	07/05/2018	GRAJAU/MA	ALDEIA INDÍGENA APOLINARIO, ALDEIA APOLINARIO	R\$ 132.506,53	05757618000114	26/08/2021
77625	Paralisada	07/05/2018	GRAJAU/MA	ALDEIA INDÍGENA APOLINARIO, ALDEIA APOLINARIO	R\$ 132.506,53	05757618000114	26/08/2021
81138	Paralisada	07/05/2018	GRAJAU/MA	ALDEIA INDÍGENA APOLINARIO, ALDEIA APOLINARIO	R\$ 132.506,53	05757618000114	26/08/2021
81252	Paralisada	07/05/2018	GRAJAU/MA	ALDEIA INDÍGENA APOLINARIO, ALDEIA APOLINARIO	R\$ 132.506,53	05757618000114	26/08/2021
97228	Paralisada	05/12/2013	GRAJAU/MA	ALDEIA INDÍGENA APOLINARIO, ALDEIA APOLINARIO	R\$ 132.506,53	14712112000180	26/08/2021
97229	Paralisada	05/12/2013	GRAJAU/MA	ALDEIA INDÍGENA APOLINARIO, ALDEIA APOLINARIO	R\$ 132.506,53	14712112000180	26/08/2021
97230	Paralisada	05/12/2013	GRAJAU/MA	ALDEIA INDÍGENA APOLINARIO, ALDEIA APOLINARIO	R\$ 132.506,53	14712112000180	26/08/2021
97231	Paralisada	05/12/2013	GRAJAU/MA	ALDEIA INDÍGENA APOLINARIO, ALDEIA APOLINARIO	R\$ 132.506,53	14712112000180	26/08/2021
97232	Paralisada	05/12/2013	GRAJAU/MA	ALDEIA INDÍGENA APOLINARIO, ALDEIA APOLINARIO	R\$ 132.506,53	14712112000180	26/08/2021

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do Painel de obras (<https://paineldeobras.economia.gov.br/>. Acesso em 08/09/2022)

Versões do Painel de obras

83. Por fim, o Ministério da Economia afirmou que o Serviço WEB de obras não foi desenvolvido para permitir a visualização do histórico de alterações dos dados (Peça 265, p.8). Já o CIPI vem sendo desenvolvido de forma a permitir o acompanhamento do histórico de versões dos dados imputados pelos órgãos.

84. Com o registro histórico dos dados, tem-se a possibilidade de visualizar a situação dos contratos de acordo com a data de consulta. Essa funcionalidade permite verificar a evolução da obra e auxilia na tomada de decisões dos gestores. Sem o registro histórico dos dados não é possível verificar a melhora ou piora no que tange à paralisação de obras, além de prejudicar a transparência das informações.

85. Diante desse fato, observa-se que o painel de obras, apesar de ser o sistema consolidador dos bancos de dados de obras no governo federal, não atende ao §1º do art. 1º da Portaria 17.951/2020, o qual afirma que o Painel é a ferramenta “mantida e sob gestão do Ministério da Economia, voltada à transparência das informações e dados correlatos aos empreendimentos executados com recursos da União”, visto que a ausência de fidedignidade e da integralidade dos dados constantes do Painel prejudicam a transparência dos contratos de obras.

86. Cabe ressaltar que, de acordo com o Ministério da Economia, os órgãos são orientados a não mais alimentar atualizações no Painel de Obras quando do aporte de novos recursos, ensejando a obrigatoriedade de cadastro no CIPI. Assim, com a ausência de atualização, a plataforma do Painel de obras estará com os dados cada vez mais desatualizados.

87. Dessa forma, não se mostra eficiente o esforço do Ministério da Economia para manter dois sistemas paralelos que não contenham todas as obras. Assim, faz-se necessário que o Ministério da Economia avalie a conveniência e oportunidade de incluir o painel de obras como um módulo do CIPI e garantir que todos os recursos federais para obras sejam concentrados em um só sistema, com fidedignidade e integralidade dos dados.

88. Diante do exposto, o Ministério da Economia deve avaliar a conveniência e oportunidade de incorporar o Painel de Obras do Governo Federal como um módulo do Cadastro Integrado de Projeto de Investimentos, com vistas a atender ao Decreto 10.012, de 5 de setembro de 2019, e à Portaria 17.951/2020, de 28 de julho de 2020.

89. Por fim, destaca-se que o CIPI está sendo fiscalizado em processo de monitoramento específico deste Tribunal, TC 036.106/2019-4, e que, nesse processo, a implantação e funcionalidade do sistema será avaliada de maneira ampla.

90.

ATUALIZAÇÃO DO DIANÓSTICO DE OBRAS PARALISADAS

91. Inicialmente, destaca-se que o levantamento dos contratos de obras paralisadas constitui importante ferramenta para o controle externo realizado por esta Corte de Contas, pois 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.

92. O Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário determinou acompanhamento periódico a fim de avaliar a evolução do cenário de paralisação das obras públicas. O primeiro ciclo do acompanhamento foi realizado em março de 2021 e apreciado pelo Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, o qual direcionou determinações aos jurisdicionados no sentido de melhorar a gestão das informações sobre obras públicas financiadas com recursos federais (ver § 19).

93. Neste segundo ciclo de acompanhamento, devido à necessidade de se compreender a modificação do cenário, buscou-se replicar as análises empreendidas nos diagnósticos anteriores, bem como acrescentar dois novos bancos de dados: o Sistema de Monitoramento de Obras do Ministério da Saúde (Sismob) e o Módulo Monitoramento de Obras, que integra o Sistema

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

94. Neste ciclo, o diagnóstico, com data base de agosto de 2022, tem como escopo e consolida os seguintes bancos de dados:

- a. Caixa Econômica Federal - Orçamento Geral da União;
- b. Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação - Módulo Obras 2.0;
- c. Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação - Módulo Monitoramento de Obras;
- d. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – Ministério da Educação
- e. Secretaria de Educação Superior - Ministério da Educação
- f. Fundação Nacional de Saúde (Funasa);
- g. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT);
- h. Sistema de Monitoramento de Obras (Sismob).

95. O não escopo, por sua vez, compreende: obras do poder judiciário; obras executadas diretamente pelos órgãos do poder executivo e controladas pelos próprios órgãos, sem a descentralização de recursos; obras em fase de preparação (antes do início da execução da obra); e obras concluídas.

96. Além disso, faz-se necessário informar que o termo “obra” será utilizado com maior abrangência do que o previsto no inciso XII do art. 6º da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. A Nova Lei das Licitações prevê que obra é: “toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel”.

97. Nesse trabalho tem sido considerado o termo “obra” para cada contrato relativo a todo o processo do empreendimento, 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, 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 única obra que possui mais de um contrato.

98. 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 à execução de obras nos termos da nova Lei das Licitações. Contudo, optou-se por manter a originalidade dos dados das bases consultadas e não as manipular, a fim de evitar representação diferente da forma como os órgãos gerenciam seus contratos de obras. Com a continuidade dos trabalhos de monitoramento e do acompanhamento dos bancos de dados, entende-se que haverá a indução de aperfeiçoamento na qualidade dos dados, o que possibilitará, futuramente, um refinamento das análises, com informações mais precisas e estratificadas.

99. Além disso, os bancos de dados foram escolhidos de modo a representar a maior quantidade de obras, tanto em números de empreendimentos, quanto em materialidade financeira. Ressalta-se que, ainda assim, a presente consolidação não relaciona a totalidade de obras paralisadas financiadas com recursos federais. Tendo em conta as deficiências existentes nos sistemas informatizados e em razão da ausência de um sistema unificado de registro de obras financiadas com recursos federais, não foi possível acessar as informações de todos os órgãos setoriais e seus entes vinculados. Nesse contexto, optou-se por listar os bancos de dados considerados mais representativos.

100. É imperioso destacar que o Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (SisPAC) foi extinto por meio do Decreto 10.012, de 5 de setembro de 2019. Com o

referido decreto, a gestão dos dados desses empreendimentos passou para a responsabilidade dos órgãos executores, os quais devem encaminhar semestralmente os dados dessas obras para consolidação no Painel de obras, conforme prevê a Portaria 17.951/2020. No entanto, conforme relatado no capítulo anterior, não é possível extrair as obras gerenciadas pelos Ministérios devido à ausência de fidedignidade e de integralidade dos dados cadastrados.

Diagnóstico de obras paralisadas 2022

101. Nesse segundo ciclo de Acompanhamento, em atenção ao Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, foram analisados mais de 22 mil contratos, distribuídos nos seguintes bancos de dados, conforme discriminado na tabela abaixo.

Tabela 7 – Quantidade de contratos de obras por banco de dados

Banco de Dados	Quantidade	Investimento	% Qte	% investimento
CAIXA	8.834	R\$ 45.630.137.037,89	39,12%	39,03%
DNIT	1.957	R\$ 53.338.617.316,73	8,68%	45,64%
FUNASA (SIGA)	2.364	R\$ 4.306.956.697,78	10,48%	3,69%
SISMOB	2.026	R\$ 757.851.260,78	8,98%	0,65%
SIMEC – Obras 2.0	6.358	R\$ 7.786.769.846,97	28,18%	6,66%
SIMEC SETEC	382	R\$ 719.136.750,98	1,69%	0,62%
SIMEC SESU	564	R\$ 3.452.614.540,92	2,50%	2,95%
SIMEC – MONITORAMENTO DE OBRAS	84	R\$ 883.414.897,89	0,37%	0,76%
Total Geral	22.569	R\$ 116.875.498.349,94	100,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria

102. Da análise dos dados, sintetizada na “Tabela 8 - Situação dos contratos de obras do diagnóstico consolidado 2022” abaixo, observa-se que dos 22.569 contratos consolidados, cerca de 8,6 mil se encontram paralisados, o que representa cerca de 38,5% das obras que deveriam estar em andamento. Os valores totais previstos destes contratos paralisados somam mais de R\$ 27 bilhões, cerca de 23,3% do valor total investido nesses contratos.

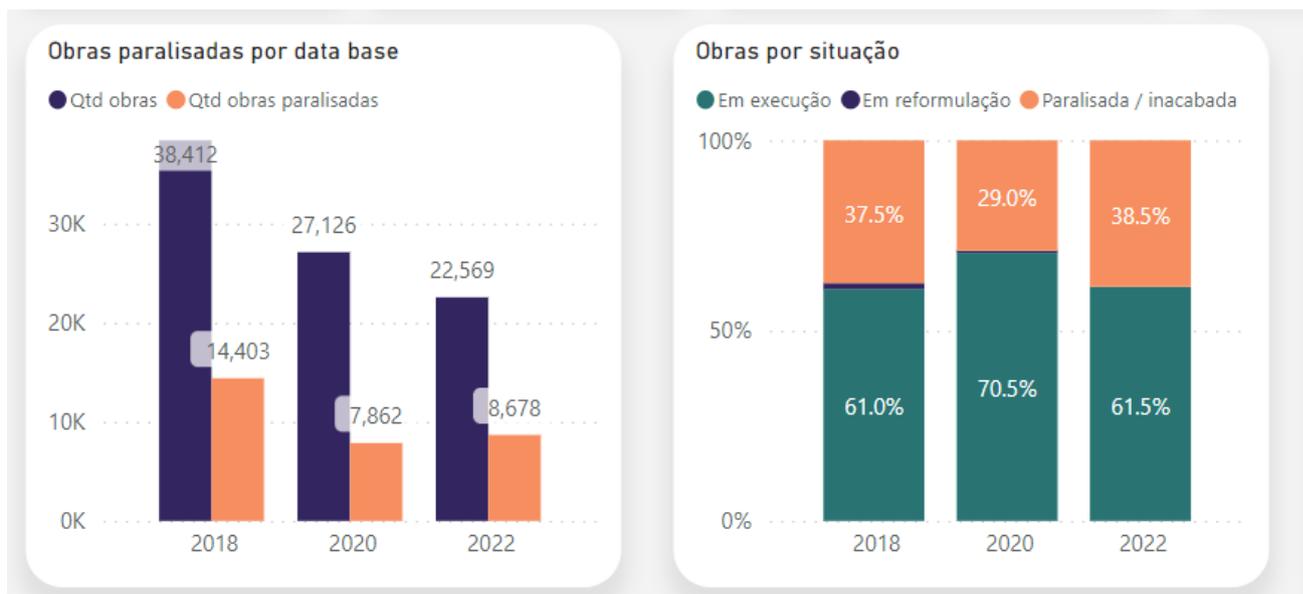
Tabela 8 - Situação dos contratos de obras do diagnóstico consolidado 2022

Situação	Quantidade	Investimento	% Qtd	% investimento
Em execução	13.891	R\$ 89.656.127.984,08	61,5%	76,7%
Paralisada/inacabada	8.678	R\$ 27.219.370.365,86	38,5%	23,3%
Total Geral	22.569	R\$ 116.875.498.349,94	100,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria

103. No diagnóstico realizado em abril de 2018, o percentual de obras paralisadas em relação ao total de obras analisadas era de 37,50%; no diagnóstico de 2020 essa relação foi de 29%; por sua vez, no presente diagnóstico – 2022, essa relação é de 38,5%, conforme pode ser visto na figura abaixo.

Figura 5 - Quantidade de contratos de obras do Diagnóstico consolidado



Fonte: Painel informativo – Acompanhamento de obras paralisadas – TCU

Figura 6 - Mudança dos contratos de obras nos diagnósticos realizados



Fonte: elaboração própria

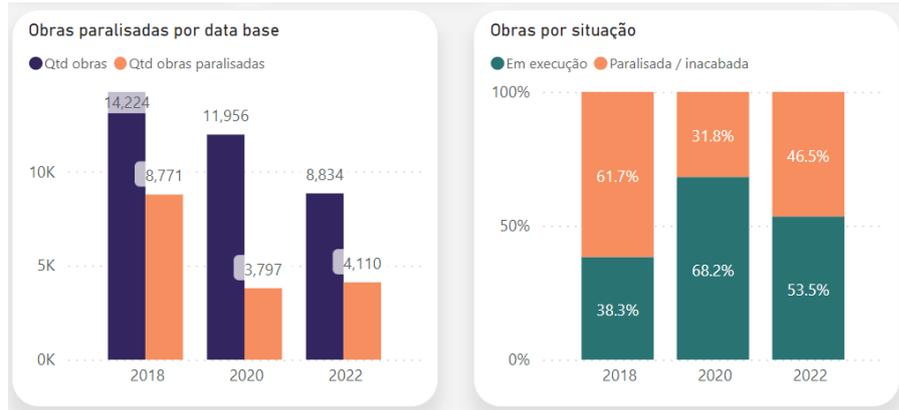
104. Observa-se redução da quantidade de registros analisados. Destaca-se que os dois principais fatores identificados para essa mudança foram a descentralização dos dados do Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (SisPAC), o qual foi abordada no primeiro ciclo do presente monitoramento, e a quantidade de contratos encerrados sem o início de novos contratos no Banco de Dados da Caixa.

105. 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, bem como realizar análise comparativa com os ciclos anteriores.

Caixa Econômica Federal

106. O banco de dados da Caixa Econômica Federal (BD_GESTORES), extraído do sítio eletrônico da entidade (<https://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>), em 4/8/2022, apresenta os contratos nos quais a instituição financeira atua como mandatária da União (contratos de repasse e termos de compromisso). Após análise do banco de dados da Caixa, constatou-se que 46,5% dos contratos geridos pela Caixa encontravam-se paralisados, vide gráfico e tabela abaixo contendo a quantidade e os valores totais dos contratos.

Figura 7 – Quantidade de contratos de obras do banco de dados do Banco de dados da Caixa



Fonte: Painel informativo – Acompanhamento de obras paralisadas – TCU

Tabela 9 - Situação dos contratos de obras do banco de dados da Caixa em 4/8/2022

Situação	Quantidade de contratos	Somatório dos valores dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Execução iniciada	4.724	R\$ 30.779.100.145,53	53,5%	67,45%
Paralisada	4.110	R\$ 14.851.036.892,36	46,5%	32,55%
Total Geral	8.834	R\$ 45.630.137.037,89	100%	100%

Fonte: elaboração própria

107. No que tange às mudanças observadas no banco de dados da Caixa, verifica-se aumento no percentual de obras paralisadas, que passou de 31,8% em 2020 para 46,5% em 2022. A quantidade de contratos passou de 11.956 para 8.834, redução de cerca de 3 mil registros.

Figura 8 - Mudança dos contratos de obras nos diagnósticos realizados em 2020 e 2022



Fonte: elaboração própria

108. Devido à grande diferença verificada nos registros de obras deste Banco de dados, a equipe técnica realizou levantamento comparativo a partir dos números de instrumentos contratados a fim de verificar as causas da redução dos contratos constantes do banco de dados da Caixa em 2020.

109. Primeiramente, destaca-se que a Caixa Econômica Federal adicionou o rótulo “carteira ativa” no Banco de Dados, o que retirou 500 registros do banco de dados de obras consideradas “carteira não ativa”. A Caixa Econômica Federal considera as operações contratadas que ainda não foram encerradas.

110. Além disso, verificou-se que mais de 7.768 operações que tinham a situação “execução iniciada” ou “paralisada” no diagnóstico de 2020 passaram para a situação “objeto concluído” no diagnóstico de 2022. Destaca-se que os contratos que apresentam a situação “concluída” não estão no escopo do presente diagnóstico, conforme explicado anteriormente. Além disso, observou-se o início de 4.606 operações.

111. Desta forma, da análise dos dados extraídos do banco de dados da Caixa, conclui-se que as alterações ocorridas nos números apresentados se deram, principalmente, pela conclusão de grande quantidade de contratos, visto que 7.768 operações foram concluídas e apenas 4.606 foram iniciadas.

Ministério da Educação

112. Para a consolidação das obras do Ministério da Educação, foram consultados os bancos de dados do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec) do Ministério da Educação – módulos Obras 2.0 e Monitoramento de Obras. Do primeiro, foram extraídas as obras de educação básica, e, do segundo, obras de educação superior, educação profissional, além de obras classificadas como administrativas, de hospitais ou instituições militares.

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

113. A tabela abaixo consolida as obras extraídas, em 26/8/2022, do Módulo Obras 2.0 (<http://simec.mec.gov.br>), o qual é utilizado para monitoramento de obras públicas na área de educação básica pactuadas com o FNDE e financiadas com recursos federais.

Tabela 10 - Situação dos contratos de obras do banco de dados do SIMEC 2.0

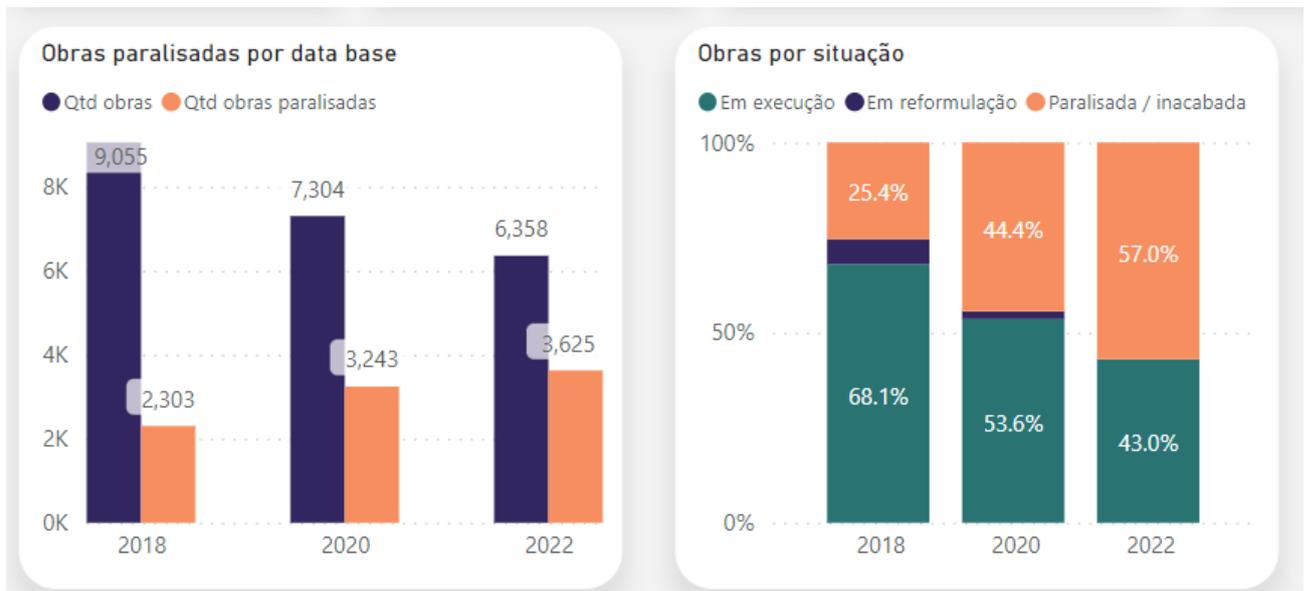
Situação	Quantidade de contratos	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Execução	2.733	R\$ 4.376.535.471,86	43,0%	56,20%
Paralisada/Inacabada	3.625	R\$ 3.410.234.375,11	57,0%	43,80%
Total Geral	6.358	R\$ 7.786.769.846,97	100%	100%

Fonte: elaboração própria

114. 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 máxima de 30 dias. Assim, as informações inseridas no sistema são declaradas pelo tomador do recurso.

115. Destaca-se que em relação ao diagnóstico anterior, houve aumento de obras inacabadas e paralisadas de 3.243 para 3.625, o que representou aumento de 11% no número total de contratos paralisados ou inacabados. Por outro lado, a quantidade total de contratos no banco de dados diminuiu, passou de 7.304 para 6.358.

Figura 9 – Quantidade de contratos de obras do banco de dados do Simec 2.0



Fonte: Painel informativo – Acompanhamento de obras paralisadas - TCU

116. 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 Fundo.

117. Ademais, ainda existe a situação de obra cancelada. De acordo com o painel dos indicadores de monitoramento de obras, são consideradas canceladas as obras que tiveram o respectivo termo vencido, sem ter sua execução física iniciada ou, ainda que vigente o Termo, que por decisão do Comitê Gestor do PAC ou por solicitação do ente tenham sido canceladas. No presente diagnóstico, não foram consideradas as obras canceladas, as quais somam a monta de 5.853 registros. Além disso,

118. No presente trabalho, optou-se por não incluir na análise obras com status “em reformulação”, que são obras pactuadas para execução de creches Tipo B ou Tipo C em Metodologias Inovadoras, não iniciadas. Portanto, não estão propriamente paralisadas, tampouco em execução.

Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec)

119. A Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) é responsável por formular, planejar, coordenar, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas de Educação Profissional e Tecnológica (EPT).

120. Os dados da Setec foram extraídos do SIMEC - módulo Monitoramento de Obras, em 10/8/2022, e estão bem semelhantes aos informados nos diagnósticos anteriores. Em 2018, constava o registro de 72 contratos paralisados, no total de 367 contratos. Em 2020, constava o registro de 73 contratos paralisados, no total de 395 contratos. Neste diagnóstico, obteve-se o quantitativo de 79 obras paralisadas em um total de 382 contratos.

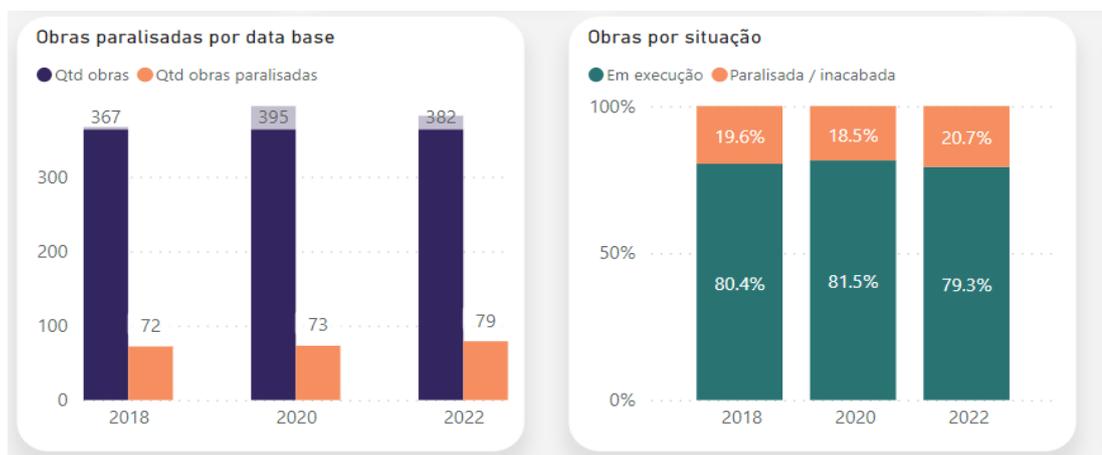
121. Assim, nesse decurso de tempo, de 2020 para 2022, houve uma redução do total de número de obras, que foi de 395 para 382, e um aumento do total de obras paralisadas, que foi de 73 para 79, o que implicou em um aumento de 2,2 %dos empreendimentos paralisados.

Tabela 11 - Situação dos contratos de obras do banco de dados da Setec

Situação	Quantidade de contratos	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Em Execução	303	R\$ 580.030.762,46	79,3%	80,66%
Paralisada	79	R\$ 139.105.988,52	20,7%	19,34%
Total Geral	382	R\$ 719.136.750,98	100,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria

Figura 10 – Quantidade de contratos de obras do banco de dados da Setec



Fonte: Painel informativo – Acompanhamento de obras paralisadas - TCU

122. Desta forma, observa-se neste caso, que em que pese a reduzida quantidade de obras geridas nessa carteira, houve aumento da quantidade de obras paralisadas dos contratados registrados no banco de dados da Setec.

Secretaria de Educação Superior (Sesu)

123. A Secretaria de Educação Superior (Sesu) tem por atribuição planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior. Os dados da Sesu foram extraídos do SIMEC - módulo Monitoramento de Obras, em 11/8/2022. Destaca-se que, diferente do que aconteceu nas sistemáticas dos diagnósticos anteriores, o módulo de monitoramento de obras foi disponibilizado para a equipe.

124. No diagnóstico realizado em 2020 a secretaria não apresentou os dados de obras. A tabela abaixo consolida os dados do banco de dados de obras da Sesu em agosto de 2022.

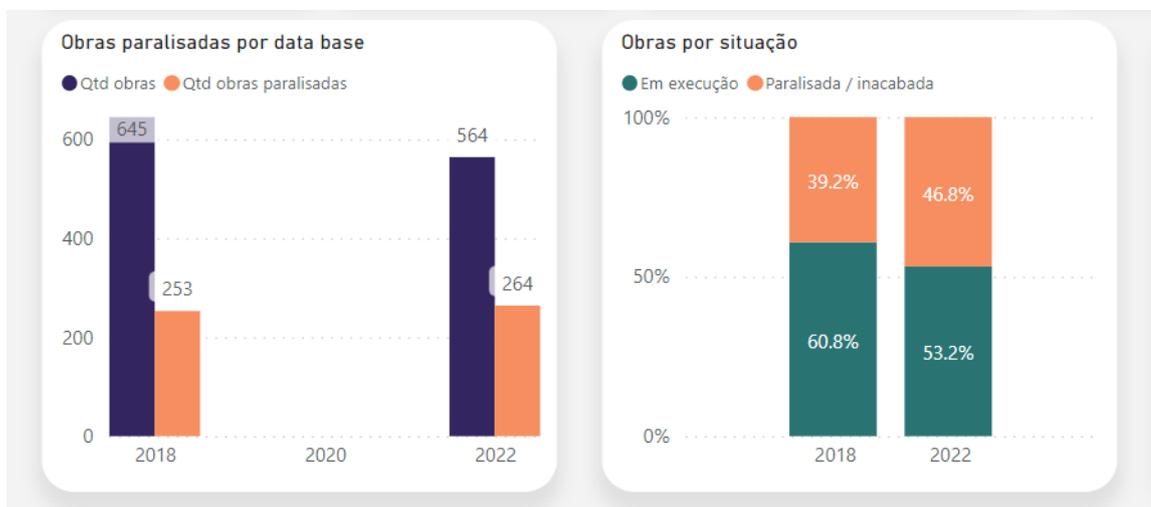
Tabela 12 - Situação dos contratos de obras do banco de dados da Sesu – agosto de 2022

Situação	Quantidade de contratos	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Em Execução	300	R\$ 1.642.324.713,08	53,2%	47,6%
Paralisada	264	R\$ 1.810.289.827,84	46,8%	52,4%
Total Geral	564	R\$ 3.452.614.540,92	100,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria

125. No presente diagnóstico, a Secretaria apresentou total de 564 registros, sendo 264 paralisados. Em 2018, constava o registro de 253 contratos paralisados, no total de 645 contratos. Assim, nesse decurso de tempo, o número de obras paralisadas subiu em 11 registros, o que representa, percentualmente, um aumento de 7,6 % do total de obras, pois há menos obras em execução.

Figura 11 – Quantidade de contratos de obras do banco de dados da Sesu



Fonte: Painel informativo – Acompanhamento de obras paralisadas - TCU

126. Desta forma, conclui-se que, em comparação ao ano de 2018, mesmo com uma carteira pequena, a quantidade de obras paralisadas está aumentando, o que demonstra uma dificuldade de gestão da carteira de obras no banco de dados da Sesu.

Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação – Monitoramento de Obras

127. O presente banco de dados foi extraído do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação – Monitoramento de Obras, essas obras estão classificadas no sistema como administrativas, de hospitais ou instituições militares. Destaca-se que elas são remanescentes do Módulo Monitoramento de Obras após a extração das obras da

Secretaria de Educação Superior e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, em 11/8/2022.

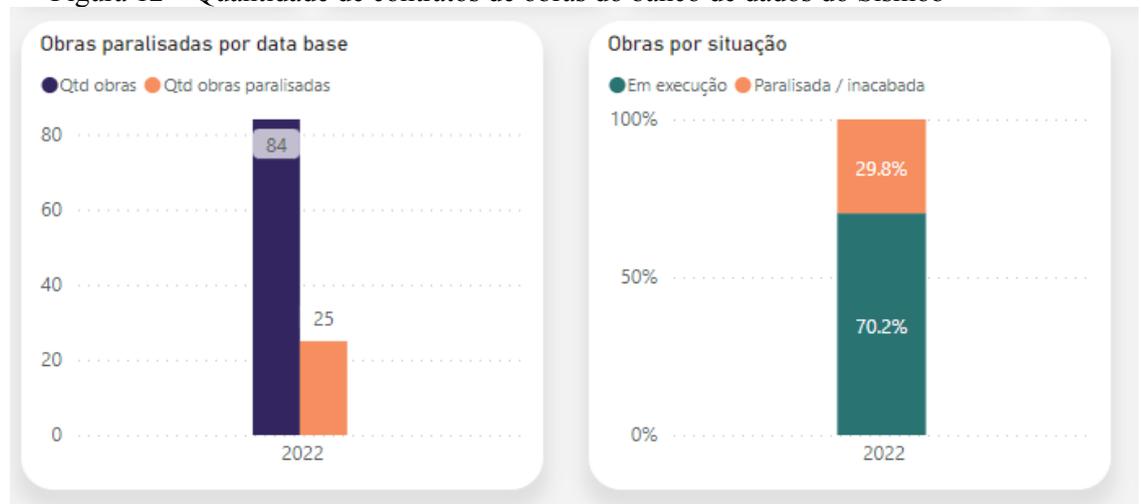
128. Ademais, esses contratos de obras não foram considerados nos ciclos de diagnóstico anteriores. A tabela abaixo consolida os dados desse banco.

Tabela 13 - Situação dos contratos de obras do banco de dados do Módulo Monitoramento de Obras

Situação	Quantidade de contratos	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Em Execução	59	R\$ 646.806.957,21	70,2%	73,22%
Paralisada	25	R\$ 236.607.940,68	29,8%	26,78%
Total Geral	84	R\$ 883.414.897,89	100,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria

Figura 12 – Quantidade de contratos de obras do banco de dados do Sismob



Fonte: Painel de acompanhamento de obras paralisadas - TCU

129. No presente diagnóstico, as obras remanescentes no módulo Monitoramento de obras do Ministério da Educação somam um total de 84 registros, sendo 25 paralisados, cerca de 29% do total de registros.

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)

130. 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.

131. De acordo com os dados extraídos do respectivo banco, em 4/8/2022, o DNIT apresenta, no total, 1.957 contratos relacionados a obras, dos quais 277, cerca de 14,4%, estão paralisados. Destaca-se que, no diagnóstico anterior, a autarquia apresentava 245 obras paralisadas de um total de 1.142 contratos, representando 21,5%. É importante mencionar que foi mantida a forma de gestão e controle dos dados das obras pelo DNIT.

132. Destaca-se que o aumento da quantidade de contratos do diagnóstico de 2020 para o de 2022 ocorreu devido à inclusão das obras que eram gerenciadas pelo SisPAC, o qual foi extinto pelo do Decreto 9.722, de 7 de março de 2019. Dessa forma, os dados que antes eram excluídos do banco de dados do DNIT para evitar duplicidade de contratos, foram considerados neste diagnóstico.

133. Após a análise dos dados, observa-se que a quantidade total de contratos paralisados

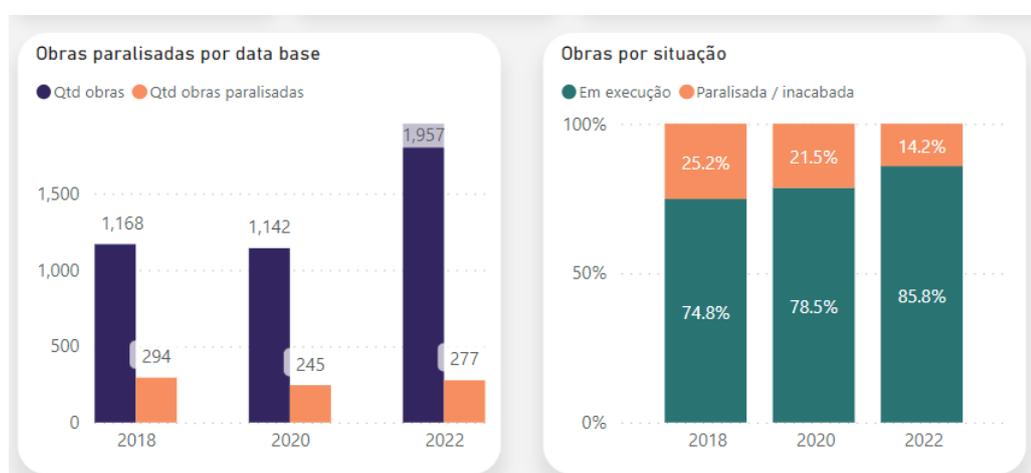
aumentou, 33 contratos paralisados a mais do que o diagnóstico anterior. Apesar disso, o percentual de obras paralisadas passou de 21,5% para 14,2% frente ao total de contratos da Autarquia, pois aumentaram os contatos com a situação “em execução”. Diante do apresentado, pode-se concluir que os contratos de obras paralisadas de responsabilidade do DNIT aumentaram em números absolutos, mas diminuíram percentualmente.

Tabela 14 - Situação dos contratos de obras do banco de dados do DNIT

Situação	Quantidade de contratos	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Em execução	1.680	R\$ 47.433.845.207,44	85,8%	88,93%
Paralisado	277	R\$ 5.904.772.109,29	14,2%	11,07%
Total Geral	1.957	R\$ 53.338.617.316,73	100,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria

Figura 13 – Mudança nos contratos de obras do banco de dados do DNIT



Fonte: Painel de acompanhamento de obras paralisadas – TCU

Fundação Nacional de Saúde (Funasa)

134. A Funasa, 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 de repasses de recursos para municípios de até 50 mil habitantes.

135. Os dados dos contratos de obras foram extraídos do Sistema Integrado de Gerenciamento de Ações (Siga) da Funasa (<https://siga.funasa.gov.br/>), em 17/8/2022.

136. De acordo com o banco de dados, a Fundação apresenta cerca de 2,3 mil obras no total, das quais cerca de 11,34% estão paralisadas. Destaca-se que, no diagnóstico anterior, a Funasa apresentava cerca de 10,2% de obras paralisadas, o que representa 256 obras paralisadas de um total de 2.505. É importante mencionar que foi mantida a forma de gestão e controle dos dados das obras pela Fundação.

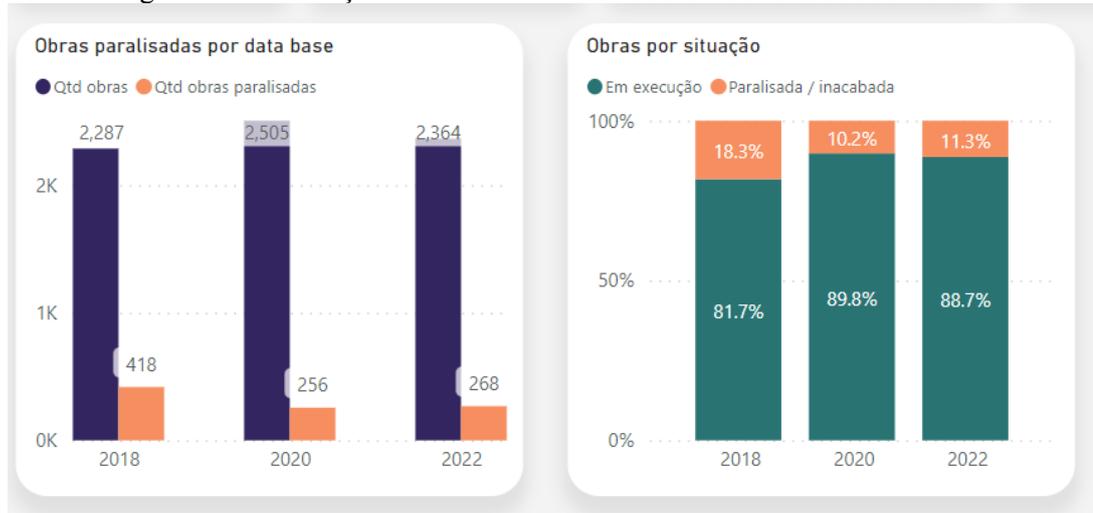
137. Assim, pode-se constatar que tiveram poucas mudanças na situação das obras paralisadas sob a responsabilidade da Fundação, conforme observa-se abaixo.

Tabela 15 - Situação dos contratos de obras do banco de dados da Funasa

Situação	Quantidade de contratos	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Em execução	2.096	R\$ 3.451.539.522,72	88,7%	80,14%
Paralisada	268	R\$ 855.417.175,06	11,3%	19,86%
Total Geral	2364	R\$ 4.306.956.697,78	100%	100%

Fonte: elaboração própria

Figura 14 – Mudança nos contratos de obras do banco de dados do Funasa



Fonte: Painel de acompanhamento de obras paralisadas - TCU

Sistema de Monitoramento de obras do Ministério da Saúde (Sismob)

138. O Ministério da Saúde financia a execução de obras para construção, reforma e ampliação de estabelecimentos de saúde. As obras podem ser financiadas via contrato de repasse com a Caixa - quando não há projeto de referência - ou por meio do financiamento fundo a fundo, quando há entrega bem definida, com possibilidade de acompanhamento dos resultados.

139. Nesse sentido, o Sistema de Monitoramento de Obras (SISMOB) é o sistema informatizado, desenvolvido pelo Ministério da Saúde, para cadastro e análise de propostas e monitoramento de execução de obras financiadas por meio de transferência fundo a fundo.

140. Destaca-se que o presente banco de dados não foi incluído nos diagnósticos anteriores. Ao analisar o banco de dados, observa-se que ele apresenta cerca de 2 mil obras no total, das quais cerca de 1,5% estão paralisadas, conforme observa-se abaixo:

Tabela 16 - Situação dos contratos de obras do banco de dados da Sismob

Situação	Quantidade de contratos	Valor dos contratos	% Quantidade	% Valor dos contratos
Em execução	1.996	R\$ 745.945.203,78	98,5%	98,4%
Paralisada	30	R\$ 11.906.057,00	1,5%	1,6%
Total Geral	2.026	R\$ 757.851.260,78	100%	100%

Fonte: elaboração própria

Figura 15 - Situação dos contratos de obras do banco de dados do Sismob



Fonte: Painel de acompanhamento de obras paralisadas – TCU

Conclusão sobre a atualização do diagnóstico

141. Após análise do diagnóstico, observou-se que as principais alterações nas obras paralisadas se deram pela descentralização das obras do SisPAC pelo Decreto 10.012/2019, já abordado no primeiro ciclo de acompanhamento e, também, pela quantidade de obras concluídas sem que novas obras iniciassem na mesma proporção, fato observado com mais clareza no banco de dados da Caixa.

142. Por fim, observou-se que, no presente diagnóstico, cerca de 8,6 mil se encontram paralisados, o que representa cerca de 38,45% das obras que deveriam estar em andamento. Os valores totais previstos destes contratos paralisados somam mais de R\$ 27 bilhões, cerca de 23,23% do valor total investido nesses contratos.

Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI)

143. O Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI) foi criado pelo Decreto 10.496, de 28 de setembro de 2020, e 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.

144. Nessa perspectiva, o CIPI é uma importante ferramenta para a gestão e o controle das obras, que ajudará no cumprimento do art. 45 da LRF. No entanto, a ausência, no CIPI, de informações sobre as obras paralisadas que não receberão mais recursos federais poderá comprometer o adequado gerenciamento desse passivo e, por consequência, causar prejuízos à gestão da carteira de empreendimentos.

145. 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 1.328/2020-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo.

Painel de acompanhamento de obras paralisadas - TCU

146. Como produto da auditoria operacional, que resultou no Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário e no presente acompanhamento, este Tribunal elaborou um painel de acompanhamento de obras paralisadas com finalidade de dar transparência aos dados analisados, o qual foi atualizado após a realização do presente diagnóstico. 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) e pode ser acessado pelo público externo ao Tribunal no sítio eletrônico: <https://portal.tcu.gov.br/control-e-fiscalizacao/paineis-de-informacoes/>.

147. Vale ressaltar 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 no país, 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.

ATENDIMENTO DO ITEM 9.8 DO ACÓRDÃO 871/2022-TCU-PLENÁRIO

148. O Acórdão 871/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Excelentíssimo Ministro Vital do Rêgo, trouxe orientação à SeinfraUrbana para apresentar panorama sobre as obras paralisadas no tema de educação. O *decisum* foi prolatado no âmbito do TC 036.106/2019-4, processo de monitoramento das recomendações ao Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário.

149. No voto condutor do Acórdão 871/2022-TCU-Plenário, o Relator destacou preocupação com o tema, destacando que “recentes notícias mostraram que mesmo com 3,5 mil obras inacabadas na área de educação, o MEC autorizou a construção de 2 mil novas escolas, creches e quadras, sem previsão orçamentária para tanto”. Dessa forma, a fim de verificar o cumprimento do

artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Acórdão emitiu a seguinte orientação:

9.8. orientar a unidade técnica para que, no próximo ciclo de monitoramento, dedique um capítulo específico para o tema Educação, apontando o quadro atualizado das obras paralisadas na área, abrangendo despesas não apenas do MEC, mas de todos os entes a ele vinculados que receberam dotação para a execução de obras, a fim de verificar, entre outros itens: (i) lista das obras paralisadas na área de educação indicadas pelo gestor responsável pela execução; (ii) motivo da paralisação indicado pelo jurisdicionado; (iii) a partir de uma amostra selecionada por critérios de materialidade e relevância, o confronto do montante requerido no cronograma para executar a obra em um exercício financeiro versus dotação orçamentária autorizada e empenhada para o mesmo período;

150. Considerando a proximidade temática com este Acompanhamento, que tem por objetivo acompanhar a evolução do cenário de paralisação de obras públicas financiadas com recursos federais, foi proposto, com anuência do Gabinete do Relator, que a verificação do atendimento da orientação transcrita acima fosse realizada neste trabalho.

151. Dessa forma, a fim de cumprir o referido item, foram extraídos dados do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e foi encaminhado ofício ao Ministério da Educação para que enviasse a este Tribunal a lista de obras paralisadas, juntamente com o cronograma para execução da obra no presente exercício financeiro, bem como a dotação orçamentária autorizada e empenhada para o mesmo período (peça 372).

152. O Ministério da Educação respondeu à solicitação por meio do Ofício 116/2022/TCU/AECI/GM/GM-MEC, de 13 de setembro de 2022, juntamente com os seguintes anexos: Despacho nº 416/2022/CGPG/DDR/SETEC/SETEC-MEC (Peça 384); Ofício nº 197/2022/CGPO/DIFES/SESU/SESU-MEC (peça 386); Ofício nº 23139/2022/Digap-FNDE (peça 389); e Quadro Resumos Valores de projeto 2022 (peça 390).

153. Em consulta ao Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec), os dados obtidos sobre a situação das obras paralisadas na área de educação estão sintetizados conforme abaixo:

Tabela 17 - Situação dos contratos de obras do banco de dados do Simec

Situação da obra	Sesu ¹	Setec ¹	SIMEC 2.0	SIMEC - Outros	Total Geral
Em execução	300	303	2.733	59	3.395
Paralisada / inacabada	264	79	3.625	25	3.993
Total Geral	564	382	6.358	84	7.388

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação – Módulo Obras 2.0 e Módulo Monitoramento de Obras

¹ Convém repisar que Sesu se refere à Secretaria de Educação Superior e Setec à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

154. Os dados acima foram extraídos do Módulo Obras 2.0, em 26/8/2022, e do Módulo Monitoramento de Obras, em 11/8/2022, ambos do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação.

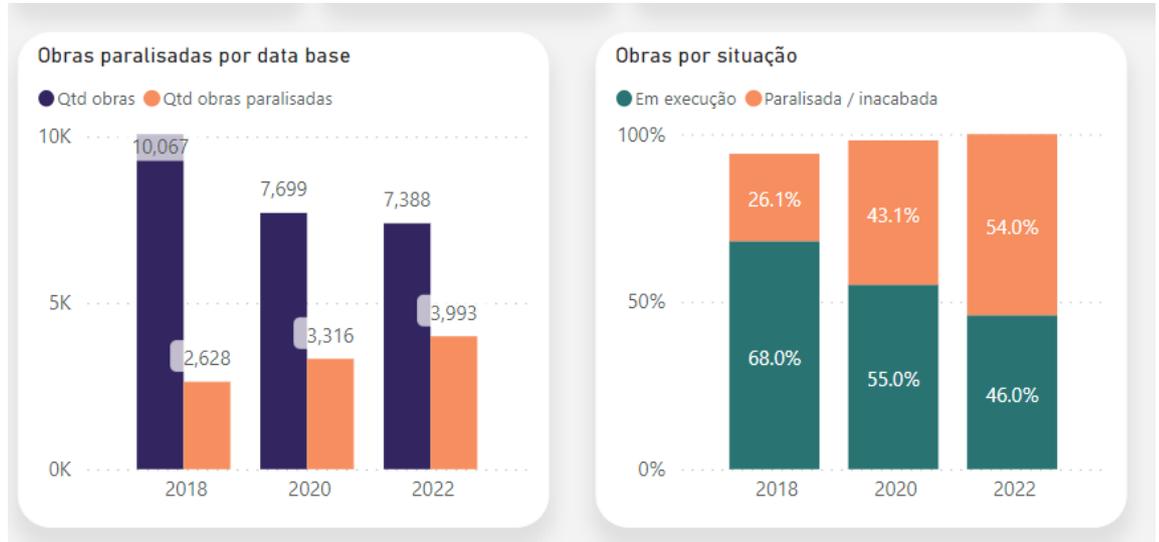
155. De acordo com os dados analisados, os contratos de obras relacionadas à Educação somam um total de 7.388 registros, com 3.993 registros paralisados, o que representa 54,05%. Além disso, observa-se que a maior incidência de obras paralisadas ocorre no módulo de obras 2.0, o qual se refere às obras pactuadas com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

156. Os gráficos abaixo representam a evolução, entre 2018 e 2022 da situação dos contratos de obras ligadas à educação. A lista com a relação completa das obras analisadas encontra-se na peça 400.

157. A lista de obras foi extraída do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e

Controle (Simec) do Ministério da Educação, o qual divide-se em dois módulos: "Módulo de obras 2.0" e o "Módulo de monitoramento de obras". O Módulo de obras 2.0 gerencia as obras do FNDE e o Módulo de monitoramento de obras gerencia as obras da Sesu e da Setec.

Figura 16 – Evolução da situação dos contratos de obras da área de educação 2018 -2022



Fonte: Painel de acompanhamento de obras paralisadas – TCU

158. No que tange ao motivo da paralisação, as obras constantes do Módulo de Monitoramento de obras do Simec não apresentam registro da causa no sistema. Por sua vez, as obras do Módulo 2.0, obras de educação básica gerenciadas pelo FNDE, apresentam os registros das causas de paralisação.

159. A tabela abaixo consolida a quantidade de obras paralisadas, agrupadas de acordo com a respectiva causa de paralisação informada no Simec – Módulo obras 2.0. É importante registrar que, das 3.625 obras paralisadas ou inacabadas, apenas 2.070 apresentam a causa da paralisação no banco de dados.

Tabela 18 – Causa de paralisação das obras paralisadas constantes do Banco de dados do Simec – Módulo obras 2.0

Causa de paralisação	Quantidade
Contrato Rescindido	737
Abandono da empresa	449
Outros	348
Irregularidades na gestão anterior	132
Paralisação por falta de pagamento à empresa executora	96
Medidas Administrativas do Estado/Município	86
Descumprimento de Contrato	71
Falha na execução de serviços	66
Atraso no Pagamento Construtora	52
Problemas de Infraestrutura	18
Embargos	10
Questões Climáticas	5
Total Geral	2070

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Simec – Módulo Obras 2.0

160. Da análise das informações de paralisação disponíveis no Simec, é possível observar que as causas são registradas de forma imprecisa, apresentando causas genéricas, que não possibilitam a identificação de fatores de risco e a retroalimentação dos processos de trabalho com vistas a aprimorar os procedimentos operacionais. Assim, as causas registradas no sistema não

possibilitam a identificação do verdadeiro causador da paralisação e, conseqüentemente, a correção da falha. Nesse sentido, não é possível concluir sobre a quantidade de obras que estão paralisadas por falta de recursos.

161. No que tange ao confronto do montante requerido no cronograma para executar a obra em um exercício financeiro, versus dotação orçamentária autorizada e empenhada no mesmo período, foi selecionada amostra de municípios que contavam com apenas uma obra para concluir no exercício financeiro de 2021. Essa amostra foi definida buscando-se demonstrar a relação entre a obra e o empenho recebido pelo município no exercício financeiro escolhido. Nos municípios com mais de uma obra não haveria como vincular os empenhos à respectiva obra, dadas as limitações dos bancos de dados disponíveis.

162. Importa ressaltar que a dotação orçamentária para as obras do FNDE é disposta em ações do tipo projeto, as quais não contemplam projeto de obra individualizado, mas sim contém dotação destinada a financiar diferentes projetos dentro de uma única ação. Essas ações orçamentárias são conhecidas como guarda-chuva. Devido a isso, não foi possível isolar a dotação orçamentária para uma única obra, conforme dispõe o Acórdão 871/2022-TCU-Plenário.

163. Dito isto, foram selecionadas as seguintes obras:

Tabela 19 – Amostra de obras selecionadas em atenção ao item 9.8 do Acórdão 871/2022-TCU-Plenário

Termo/Nº Convênio	Tipologia	Município	UF	Data Prevista de Término de Execução	Situação da Obra	% Executado Instituição	Valor Contrato
201802838	Creche Pré-Escola - Tipo 2	Água Comprida	MG	04/02/2021	Paralisada	64,09%	R\$ 1.734.157,27
710244	Creche Pré-Escola - Tipo 1	Espírito Santo do Turvo	SP	15/01/2021	Paralisada	62,09%	R\$ 1.221.643,52
201804364	Creche Pré-Escola - Projeto Próprio	Ibicaré	SC	30/06/2021	Execução	92,57%	R\$ 1.114.910,31
201804365	Creche Pré-Escola - Tipo 1	Ibiraíaras	RS	25/11/2021	Execução	30,49%	R\$ 2.339.361,46
PAC2 9732/2014	Quadra Escolar Coberta com Vestiário	Juarez Távora	PB	03/01/2021	Paralisada	7,61%	R\$ 286.445,83
15190(Termo original: PAC2 1595/2011)	Escola de Educação Infantil Tipo C	Mamonas	MG	23/11/2021	Execução	40,34%	R\$ 398.636,32
65082	Creche Pré-Escola - Tipo 2	Mucurici	ES	16/06/2021	Paralisada	16,42%	R\$ 442.598,10
PAC2 9282/2014	Quadra Escolar Coberta com Vestiário	Palmeira d'Oeste	SP	03/11/2021	Execução	28,12%	R\$ 350.012,29
202003848	Creche Pré-Escola - Tipo 2	Pequi	MG	31/12/2021	Execução	11,40%	R\$ 1.756.238,13
PAC2 10008/2014	Creche Pré-Escola - Tipo 2	São Carlos do Ivaí	PR	23/06/2021	Execução	96,80%	R\$ 598.503,97
15012(Termo original: PAC2 4378/2013)	Quadra Escolar Coberta com Vestiário	São João da Canabrava	PI	18/02/2021	Execução	89,29%	R\$ 272.699,30
15200(Termo original: PAC2 10801/2014)	Creche Pré-Escola - Tipo 2	Sapucaí-Mirim	MG	23/05/2021	Execução	37,65%	R\$ 722.810,83

Fonte: Simec – Módulo obras 2.0

164. Destaca-se que todos os municípios da tabela acima possuíam apenas uma obra no exercício financeiro de 2021 e com previsão de conclusão naquele ano. Após a verificação da situação das obras, foram confrontados os valores empenhados para cada um desses municípios até o ano de 2021, nas ações orçamentárias 0509 (Apoio ao desenvolvimento da educação básica), 12KU (Implantação de escolas para educação infantil), 20RP (Apoio à infraestrutura para a educação básica) e 00SU (Apoio à implantação de escolas para educação infantil).

165. A tabela abaixo compara a valor do empenho acumulado recebido por município até 2021 nas quatro ações orçamentárias com o valor do contrato da obra realizada no município.

Tabela 20 – Consolidação dos empenhos recebidos pela amostra no exercício financeiro de 2021

Município	UF	Empenho acumulado ¹	Valor Contrato	% Executado Instituição	Valor Remanescente do Contrato
Água Comprida	MG	R\$ 1.159.547,21	R\$ 1.734.157,27	64,09%	R\$ 622.735,88
Espírito Santo do Turvo	SP	R\$ 1.239.212,21	R\$ 1.221.643,52	62,09%	R\$ 463.125,06
Ibicaré	SC	R\$ 1.056.910,03	R\$ 1.114.910,31	92,57%	R\$ 82.837,84
Ibiraíaras	RS	R\$ 1.046.589,80	R\$ 2.339.361,46	30,49%	R\$ 1.626.090,15
Juarez Távora	PB	R\$ 642.816,49	R\$ 286.445,83	7,61%	R\$ 264.647,30
Mamonas	MG	R\$ 304.404,50	R\$ 398.636,32	40,34%	R\$ 237.826,43
Mucurici	ES	R\$ 1.317.378,64	R\$ 442.598,10	16,42%	R\$ 369.923,49
Palmeira d'Oeste	SP	R\$ 700.887,43	R\$ 350.012,29	28,12%	R\$ 251.588,83
Pequi	MG	R\$ 1.508.817,79	R\$ 1.756.238,13	11,40%	R\$ 1.556.026,98
São Carlos do Ivaí	PR	R\$ 1.316.837,32	R\$ 598.503,97	96,80%	R\$ 19.152,13
São João da Canabrava	PI	R\$ 826.075,30	R\$ 272.699,30	89,29%	R\$ 29.206,10
Sapucaí-Mirim	MG	R\$ 1.540.364,36	R\$ 722.810,83	37,65%	R\$ 450.672,55

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do banco de dados do Tesouro Gerencial constante do LabContas

¹ Para chegar ao valor do empenho acumulado, foram considerados os empenhos de 2012 a 2021

166. Destaca-se que nenhuma das obras constantes da tabela 19 “Amostra de obras selecionadas em atenção ao item 9.8 do Acórdão 871/2022-TCU-Plenário” foi concluída.

167. Da análise comparativa acima, observa-se que em alguns casos o empenho está maior que o valor do contrato, isso pode ocorrer caso o empreendimento tenha outras despesas além da execução da obra, como licitações anteriores ou reajustes contratuais. Além disso, observa-se que mesmo nas situações que o empenho não supera o valor do contrato, apenas no caso do município de Ibiraíaras pode-se considerar uma distorção relevante, pois o valor do empenho foi de apenas 44,73% do valor do contrato. Ainda assim, não é possível concluir que o baixo empenho disponibilizado ao município foi a causa da não conclusão do empreendimento, isso porque até o momento apenas 30,49% do empreendimento foi executado e, de acordo com os dados do Simec, a obra encontra-se em execução.

168. Assim, de acordo com a amostra selecionada, não foi possível concluir sobre nenhuma distorção grave entre o valor repassado pelo FNDE e o valor do contrato para a execução da obra.

169. Além das análises realizadas em atenção ao item 9.8 do Acórdão 871/2022-TCU-Plenário, buscou-se verificar como o Ministério da Educação realiza o atendimento ao art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina 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. Para isso, foi encaminhado ofício ao Ministério da Educação (peça 372) solicitando que o órgão informasse como realiza o controle do atendimento ao referido artigo.

170. Em resposta, o Ministério encaminhou ofícios da Setec (peça 384), da Sesu (peça 386) e do FNDE (peça 392).

171. A Setec afirma que, conforme prescreve o Decreto 10.195, de 30 de dezembro de 2019, é de sua competência manifestar acerca das atividades de ensino em execução no âmbito dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais - CEFET/MG, do Centro de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET/RJ e do Colégio Pedro II (peça 384, p. 1).

172. A Secretaria prossegue afirmando que, conforme prevê o parágrafo único do art. 1º, da Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008, as instituições a ela vinculadas possuem autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. Devido a isso, o controle do atendimento ao item 45 da Lei Complementar 101/2000, é realizado no âmbito de cada instituição (peça 384, p.1).

173. Além disso, a Setec afirma que, no caso do orçamento alocado na Administração Direta, gerido diretamente por ela, a prioridade é garantir a conclusão de obras em andamento, assim como retomar obras paralisadas. Inclusive, essa diretriz ficou estabelecida na Nota Técnica 4, que definiu as regras do mapeamento das demandas prioritárias e da distribuição dos créditos orçamentários consignados na Lei Orçamentária Anual do Ministério da Educação em 2022, **estabelecendo como critério prioritário as obras na situação "em execução" e "paralisadas"** (peça 384, p. 2, grifos acrescidos).

174. Continua sua resposta afirmando que possui uma única ação do tipo projeto, que é a ação 15R4 (Apoio à Expansão, Reestruturação e Modernização das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica), estando esse projeto em andamento desde janeiro/2019, de modo que o orçamento é alocado anualmente com o objetivo de atendê-lo adequadamente, conforme planejado (peça 384, p. 2).

175. Por sua vez, a Sesu inicia afirmando que não há existência de obras executadas pela Administração Direta do Ministério da Educação. Ademais, a Sesu informa que as universidades federais que deliberam sobre a execução das suas obras e realizam o processo de contratação e fiscalização, observada a autonomia garantida a essas instituições por meio do art. 207 da Constituição Federal de 1988, o qual dispõe sobre a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (peça 386, p. 2).

176. Além disso, a Secretaria prossegue informando que o Ministério da Educação exerce, a função de supervisão das suas unidades vinculadas, zelando pelo cumprimento das atividades finalísticas, pela eficiência administrativa, bem como pela autonomia administrativa, operacional e financeira garantida pela Constituição Federal às universidades federais (peça 386, p. 2).

177. No que tange ao controle do atendimento ao art. 45 da LRF, a Sesu informa que, durante a fase qualitativa da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, a Secretaria de Educação Superior **não aprova as solicitações de criação de ações orçamentárias do tipo projeto para novas obras nas universidades caso seja verificada a existência de projetos em andamento e despesas com conservação do patrimônio público não contemplados no âmbito do Órgão** (peça 386, p. 3).

178. Em relação às obras de educação básica, o FNDE afirma que realiza o apoio técnico e financeiro em caráter suplementar e voluntário às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme disposto na Lei 12.695, de 25 de julho de 2012, estando adstrito à disponibilidade orçamentária e financeira da Autarquia (peça 392, p.1).

179. Ademais, a Autarquia afirmou que as iniciativas do Plano de Ações Articuladas (PAR) atinentes à infraestrutura física escolar são financiadas com recursos vinculados a ações orçamentárias distintas: 0509 (Apoio ao desenvolvimento da educação básica), 12KU (Implantação de escolas para educação infantil), 20RP (Apoio à infraestrutura para a educação básica) e 00SU (Apoio à implantação de escolas para educação infantil). O FNDE afirma que as referidas ações não são exclusivas para execução de obras educacionais, exceto a 12KU e a 00SU, destinadas à implantação de escolas para educação infantil.

180. Por fim, a Autarquia apresenta tabela informando que, entre 2019 e setembro de 2022, foram concluídas 3.053 obras. Apresenta também tabela com a quantidade de instrumentos iniciados entre 2019 e 2022, nesta é possível verificar que, no período informado, foram iniciados 879 instrumentos, sendo que apenas 25 deles concluídos até setembro de 2022 (peça 392, p. 3).

181. Diante dos dados analisados e em comparação com os dados de 2020 e 2018, observou-se que as obras paralisadas referentes à Secretaria de Educação Superior (Sesu) e à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), aumentaram, respectivamente 2,2% e 7,6%, conforme apresentado nas figuras 10 e 11, no corpo da instrução.

182. No entanto, observou-se aumento considerável no quantitativo das obras paralisadas de educação básica, de responsabilidade do FNDE. Nesse sentido, no último diagnóstico de obras paralisadas, realizado em 2020, o Simec – Módulo obras 2.0, obras de educação básica gerenciadas pelo FNDE, apresentava 3.243 obras paralisadas ou inacabadas, no atual diagnóstico, o sistema apresenta 3.625 obras paralisadas ou inacabadas, o que representa mais 382 obras paralisadas, um aumento de 11,78%.

183. Na situação analisada, observou-se que a Setec, a Sesu e o FNDE utilizam as mesmas ações orçamentárias na Lei Orçamentária Anual, sem a necessidade de criação de novos projetos para repasse de novos recursos. Nesse sentido, observou-se que, para o repasse de recursos para investimento em infraestrutura, a Setec utiliza a ação 15R4 (Apoio à Expansão, Reestruturação e Modernização das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica), a Sesu utiliza a ação 15R3 (Apoio à Expansão, Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior) e o FNDE utiliza as ações : 0509, 12KU e 00SU, sendo apenas as duas últimas exclusivas para execução de obras educacionais.

184. Nas respostas apresentadas pelo Ministério da Educação, foi destacado o enfoque sobre a restrição à criação de novas ações orçamentárias do tipo projeto, caso haja projetos em andamento e despesas com conservação do patrimônio público não contemplados no âmbito do Órgão. Ocorre que este enfoque atende apenas parcialmente ao que determina o art. 45 da LRF, uma vez que contempla uma dimensão formal da elaboração do orçamento público. Porém, não é suficiente para garantir que novos projetos, em sentido amplo, sejam iniciados, em prejuízo da conclusão daqueles que se encontram em andamento ou já concluídos.

185. Esta constatação ganha especial relevância quando se analisa a natureza de algumas das ações orçamentárias utilizadas, como no caso do FNDE, em que a ação do tipo projeto não contempla um projeto individualizado, mas diversos projetos dentro de uma única ação guarda-chuva. Nesse caso, o controle sobre o início de novos projetos, em cotejo com os já existentes, tem que ser feito internamente à ação orçamentária guarda-chuva, e a vedação à criação de novas ações orçamentárias do tipo projeto em nada contribui para o cumprimento do preceito da Lei de Responsabilidade Fiscal.

186. Outro ponto destacado nas respostas é a autonomia das instituições vinculadas ao Ministério, o que sugere que cada uma delas seja responsável, de modo autônomo, por garantir o cumprimento da diretriz do art. 45 da LRF, entre outras obrigações correlatas, no âmbito de suas respectivas ações.

187. Importa destacar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022, Lei 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO 2022), em seu art. 20, traz a seguinte previsão quanto à verificação do cumprimento do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 20. O Projeto e a Lei Orçamentária de 2022 e os créditos especiais, observado o disposto no

art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e atendido o disposto no art. 2º desta Lei, somente incluirão ações ou subtítulos novos se preenchidas as seguintes condições, no âmbito de cada órgão dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União:

I - tiverem sido adequada e suficientemente contemplados:

a) o disposto no art. 4º; e

b) os projetos e os seus subtítulos em andamento;

II - os recursos alocados, no caso dos projetos, viabilizarem a conclusão de, no mínimo, uma etapa ou a obtenção de, no mínimo, uma unidade completa, consideradas as contrapartidas de que trata o § 4º do art. 82; e

III - a ação estiver compatível com a Lei do Plano Plurianual 2020-2023.

188. Além disso, o art. 93 da LDO 2022 dispõe que “os recursos destinados aos investimentos programados no Plano de Ações Articuladas - PAR deverão priorizar a conclusão dos projetos em andamento com vistas a promover a funcionalidade e a efetividade da infraestrutura instalada.”

189. Apesar da existência dos dispositivos mencionados, que sinalizam a priorização da entrega de etapas com funcionalidade dos projetos em andamento, não foi possível avaliar, de forma concreta, os mecanismos utilizados pelos órgãos jurisdicionados na gestão interna das ações guarda-chuva. Além disso, foram levantadas algumas informações complementares que representam indícios de falhas na gestão das obras paralisadas e inacabadas no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

190. Destaca-se que é considerada inacabada a obra cujo instrumento entre o ente e o FNDE expirou sem que tenha sido efetivamente concluída. São consideradas paralisadas quando o contrato ainda está em vigor e, apesar de não estarem em execução, podem ser reiniciadas a qualquer momento.

191. Nesse contexto, o diagnóstico de obras realizado em 2018 continha 2.303 obras paralisadas ou inacabadas, o de 2020 continha 3.243 e o de 2022 contém 3.625, um aumento de 1.322 registros. Ademais, conforme os dados apresentados pela Autarquia, foram iniciados 879 novos instrumentos de 2019 a 2022, dos quais apenas 25 foram concluídos, 2,8% do total.

Figura 17 – Instrumentos pactuados entre 2019 e 2022 por Estado

UF	Nº de Obras	Valores FNDE	Obras Pactuadas e concluídas no mesmo período
AC	2	R\$ 633.387,04	0
AL	3	R\$ 8.057.161,67	0
AM	100	R\$ 143.878.277,13	0
AP	2	R\$ 7.077.227,87	0
BA	79	R\$ 200.304.271,82	6
CE	49	R\$ 137.199.027,11	0
DF	12	R\$ 58.932.107,57	0
ES	2	R\$ 6.068.110,14	0
GO	16	R\$ 29.737.885,32	1
MA	84	R\$ 224.643.597,09	0
MG	46	R\$ 78.543.751,20	2
MS	18	R\$ 40.188.377,19	0
MT	4	R\$ 12.892.692,86	0
PA	11	R\$ 29.565.782,66	0
PB	56	R\$ 143.376.855,24	1
PE	71	R\$ 192.808.000,39	2
PI	29	R\$ 44.247.551,00	0
PR	48	R\$ 107.987.373,55	3
RJ	10	R\$ 21.393.304,26	0
RN	16	R\$ 41.215.663,28	0
RO	6	R\$ 14.425.522,73	0
RR	54	R\$ 123.719.088,31	0
RS	47	R\$ 57.491.876,89	6
SC	26	R\$ 60.114.536,75	1
SE	6	R\$ 8.514.867,80	0
SP	69	R\$ 153.585.770,65	3
TO	13	R\$ 49.308.825,57	0
Total Geral	879	R\$ 1.995.910.893,09	25

Fonte: peça 392, p. 3

192. De acordo com o FNDE, foram disponibilizados um total de R\$ 7.894.942.205,00 e foram empenhados R\$ 2.464.123.567,78 entre os anos de 2019 e 2022. Em consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop), verificou-se que os valores globais empenhados nas referidas ações, no mesmo período, foram de R\$ 6.474.412.581, ou 82% dos R\$ 7.894.942.205 disponibilizados. Vale notar que apenas 38% dos valores empenhados foram para obras (R\$ 2.464.123.567,78/R\$ 6.474.412.581).

Figura 18 – Instrumentos pactuados entre 2019 e 2022 por Estado

Orçamento Disponibilizado - 2019 a 2022		Despesa Empenhada para Obras - 2019 a 2022	
Ano/Ação	Orçamento Disponibilizado	Ano/Ação	Despesa Empenhada para Obras
2019	R\$ 3.510.001.044,00	2019	R\$ 1.134.519.106,90
0509	R\$ 773.293.265,00	0509	R\$ 30.534.110,85
12KU	R\$ 30.528.128,00	12KU	R\$ 30.293.059,02
20RP	R\$ 2.706.179.651,00	20RP	R\$ 1.073.691.937,03
2020	R\$ 1.873.980.341,00	2020	R\$ 682.755.503,32
0509	R\$ 696.621.134,00	0509	R\$ 14.098.362,15
12KU	R\$ 75.000.000,00	12KU	R\$ 75.000.000,00
20RP	R\$ 1.102.359.207,00	20RP	R\$ 593.657.141,17
2021	R\$ 1.400.348.303,00	2021	R\$ 506.130.325,58
0509	R\$ 484.028.698,00	0509	R\$ 22.475.809,10
12KU	R\$ 50.000.000,00	12KU	R\$ 50.000.000,00
20RP	R\$ 866.319.605,00	20RP	R\$ 433.654.516,48
2022	R\$ 1.110.612.517,00	2022	R\$ 140.718.631,98
00SU	R\$ 111.159.973,00	00SU	R\$ 110.677.487,70
0509	R\$ 515.841.310,00	0509	R\$ 851.592,46
20RP	R\$ 483.611.234,00	20RP	R\$ 29.189.551,82
Total Geral	R\$ 7.894.942.205,00	Total Geral	R\$ 2.464.123.567,78

Fonte: peça 392, p. 3

193. Essa informação ilustra uma das dificuldades de se investigar e de se gerir ações do tipo guarda-chuva, uma vez que as obras “competem” internamente no âmbito da ação orçamentária, na escolha alocativa, não somente entre si, mas com outros tipos de despesas de investimento e, eventualmente, até com despesas de custeio. O olhar mais amplo sobre os valores da execução orçamentária macro não permite extrair conclusões precisas sobre essa escolha alocativa, que é o cerne da diretriz prevista no art. 45 da LRF.

194. Nesse sentido, seria necessário aprofundar a análise de informações considerando o fluxo de trabalho da execução orçamentária, inclusive os mecanismos de seleção das obras, de repasse e de controle da execução física e financeira das obras.

195. Em complemento a essas informações gerais da execução orçamentária, observa-se, na tabela 18 “Causa de paralisação das obras constantes do banco de dados do Simec – Módulo obras 2.0”, que as principais causas de paralisação são: (i) contrato rescindido, (ii) abandono da empresa e (iii) irregularidades na gestão anterior.

196. Esses são indícios que o principal problema do aumento de obras paralisadas e inacabadas, bem como o eventual início de novas obras sem a conclusão das obras em execução, possa estar relacionado à seleção dos entes que serão contemplados com os recursos da Autarquia, pois a possível ausência ou insuficiência de critérios técnicos claros abre margem para escolhas desarrazoadas de entes beneficiários.

197. Nesse sentido, a Resolução CD/FNDE 4, de 04 de maio de 2020, que estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal, no âmbito do quarto ciclo (2021-2024) do Plano de Ações Articuladas (PAR), apresenta, em seu art. 3º, art. 4º e anexo II, os critérios que devem ser observados quando da escolha do município.

198. Entre os critérios, pode-se citar os critérios de elegibilidade (apresentação da demanda) e critérios de análise (apresentação da proposta, comprovação de plenos poderes inerentes à propriedade do imóvel, apresentação das informações do terreno contendo relatório fotográfico e apresentação das peças técnicas). No entanto, não há, nos critérios estabelecidos, a verificação de boa e regular aplicação dos recursos anteriormente recebidos para a implantação de obras da educação básica, por exemplo.

199. A ausência de verificação da boa e regular aplicação dos recursos já recebidos ocasiona a seleção de municípios como Tonantins-AM que, de acordo com os dados constantes do Simec, possui 10 obras paralisadas e inacabadas, mas foi contemplado em 2021 com um novo instrumento para a construção de uma quadra escolar no valor de R\$ 971.668,84. Atualmente, a quadra escolar encontra-se com 11,91% executada, e data de término prevista para 25/6/2022.

Tabela 21 – Obras do município Tonantins-AM

ID	Município	UF	Descrição	Data de Início da Execução	Situação da Obra	Valor Contrato
1108543	Tonantins	AM	Estrada São Francisco de Assis, São Francisco de Assis, Tonantins - AM CEP: 69685000	03/01/2022	Execução	R\$ 971.668,84
1018080	Tonantins	AM	Comunidade Espírito Santo, ZONA RURAL, Tonantins - AM CEP: 69685000	07/10/2014	Inacabada	R\$ 242.893,40
1017632	Tonantins	AM	COMUNIDADE DE BARRO ALTO II, ZONA RURAL, Tonantins - AM CEP: 69685000	07/10/2014	Inacabada	R\$ 244.471,92
1016120	Tonantins	AM	Comunidade Irmandade Santa Cruz, ZONA RURAL, Tonantins - AM CEP: 69685000	07/10/2014	Inacabada	R\$ 941.215,12
1016119	Tonantins	AM	Comunidade do Lago Grande, ZONA RURAL, Tonantins - AM CEP: 69685000	07/10/2014	Inacabada	R\$ 242.196,94
1016118	Tonantins	AM	Comunidade do Mari Mari, ZONA RURAL, Tonantins - AM CEP: 69685000	07/10/2014	Inacabada	R\$ 1.018.066,61
1015995	Tonantins	AM	Comunidade do Muria, ZONA RURAL, Tonantins - AM CEP: 69685000	07/10/2014	Paralisada	R\$ 941.336,66
1015994	Tonantins	AM	Comunidade São José do Amparo, ZONA RURAL, Tonantins - AM CEP: 69685000	07/10/2014	Paralisada	R\$ 1.019.138,76
1011037	Tonantins	AM	COMUNIDADE SÃO JOSÉ DO AMPARO, RUA ROCHA DOS SANTOS, COMUNIDADE SÃO JOSÉ DO AMPARO, Tonantins - AM CEP: 69685000	25/12/2019	Inacabada	R\$ 1.097.959,08
1011036	Tonantins	AM	ESTRADA SÃO FRANCISCO, SÃO FRANCISCO, Tonantins - AM CEP: 69685000	21/12/2019	Inacabada	R\$ 1.097.959,08
1007212	Tonantins	AM	Avenida Leopoldo Peres, Santo Antonio, Tonantins - AM CEP: 69685000	25/12/2019	Inacabada	R\$ 406.857,06

200. Além dessa escolha, podem-se citar outros exemplos como a seleção do município de São Bento - MA, que possui obras inacabadas e, em 2022, iniciou mais uma obra no valor de R\$ 4.369.394,32 e a seleção do município Autazes-AM, que possui 4 obras paralisadas e 11 obras

inacabadas e, em 2021, iniciou a construção de mais três empreendimentos.

Tabela 22 – Obras do município São Bento - MA

ID	Município	UF	Descrição	Data de Início da Execução	Situação da Obra	Valor Contrato
1108947	São Bento	MA	Rua do Arame, São Lourenço, São Bento - MA CEP: 65235000	03/01/2022	Execução	R\$ 4.369.394,32
1005860	São Bento	MA	Rua do Povoado, Povoado São Caetano, São Bento - MA CEP: 65235000	07/03/2014	Inacabada	R\$ 241.772,05
1005859	São Bento	MA	Rua do Campo, Povoado Centro Novo, São Bento - MA CEP: 65235000	07/03/2014	Inacabada	R\$ 241.772,05
1005858	São Bento	MA	Rua do Povoado, Povoado Curvão, São Bento - MA CEP: 65235000	07/03/2014	Inacabada	R\$ 241.772,05
1005857	São Bento	MA	Rua do Campo, Povoado Inambuzinho, São Bento - MA CEP: 65235000	07/03/2014	Inacabada	R\$ 241.772,05
1005856	São Bento	MA	Rua do Povoado, Povoado Belém, São Bento - MA CEP: 65235000	07/03/2014	Inacabada	R\$ 241.772,05
1005855	São Bento	MA	Rua do Povoado, Povoado Conserva, São Bento - MA CEP: 65235000	07/03/2014	Inacabada	R\$ 241.772,05
26045	São Bento	MA	Rua Projetada, Aeroporto, São Bento - MA CEP: 65235000	06/12/2013	Inacabada	R\$ 509.814,83

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do Simec – Módulo 2.0. Acesso em 16/9/2022

Tabela 23 – Obras do município Autazes-AM

ID	Município	UF	Descrição	Data de Início da Execução	Situação da Obra	Valor Contrato
1103009	Autazes	AM	Zona Rural, Ramal do Açú Poranga, Autazes - AM CEP: 69240000	03/12/2021	Execução	R\$ 2.649.604,40
1102639	Autazes	AM	Rua Principal de Acesso, Paraná do Autaz Açú - Comunidade Vera Cruz- Rio Madeirinha, zona rural, Autazes - AM CEP: 69240000	03/12/2021	Execução	R\$ 2.420.238,82
1101776	Autazes	AM	Rua 6, Jair Tupinambá, Autazes - AM CEP: 69240000	03/12/2021	Execução	R\$ 2.517.572,29
1086733	Autazes	AM	Rua Mathias Ferreira Lima, Centro, Autazes - AM CEP: 69240000	11/12/2019	Execução	R\$ 4.054.909,34
1013912	Autazes	AM	ESCOLA RAIMUNDA CALDAS, ZONA RURAL, Autazes - AM CEP: 69240000	15/07/2014	Inacabada	R\$ 509.421,10
1011022	Autazes	AM	Rua Alberto Simonete Neto, Cidade Nova II, Autazes - AM CEP: 69240000	06/12/2018	Paralisada	R\$ 1.763.766,66
1002867	Autazes	AM	Comunidade Nova Criatura - Lago do Juma, Zona Rural, Autazes - AM CEP: 69240000	06/12/2018	Paralisada	R\$ 758.382,41
1002866	Autazes	AM	Comunidade Itaúba, Zona Rural, Autazes - AM CEP:	08/07/2015	Paralisada	R\$ 1.000.815,10

			69240000			
29678	Autazes	AM	Comunidade Nova Esperança, Zona Rural, Autazes - AM CEP: 69240000	20/05/2013	Inacabada	R\$ 243.103,31
29677	Autazes	AM	Comunidade Santa Maria, Zona Rural, Autazes - AM CEP: 69240000	20/05/2013	Inacabada	R\$ 1.020.316,48
29676	Autazes	AM	Comunidade do Limão, Zona Rural, Autazes - AM CEP: 69240000	20/05/2013	Inacabada	R\$ 981.554,74
29675	Autazes	AM	Comunidade São sebastião, Zona Rural, Autazes - AM CEP: 69240000	20/05/2013	Inacabada	R\$ 896.048,10
29674	Autazes	AM	Comunidade do Taquara, Zona Rural, Autazes - AM CEP: 69240000	20/05/2013	Inacabada	R\$ 918.000,10
29673	Autazes	AM	Estrada do Rosarinho Az-2, Comunidade São Raimundo Nonato, Autazes - AM CEP: 69240000	20/05/2013	Inacabada	R\$ 896.048,10
29639	Autazes	AM	Aldeia São Felix, Zona Rural, Autazes - AM CEP: 69240000	16/08/2013	Inacabada	R\$ 1.021.572,05
29638	Autazes	AM	Aldeia do Cuia, Zona Rural, Autazes - AM CEP: 69240000	20/05/2013	Inacabada	R\$ 896.048,10
25488	Autazes	AM	Rua Jonas Pinto de Oliveira, Cidade Nova, Autazes - AM CEP: 69240000	01/08/2012	Inacabada	R\$ 1.421.437,64
25487	Autazes	AM	Rua Antonio de Figueiredo, Centro, Autazes - AM CEP: 69240000	13/09/2013	Inacabada	R\$ 1.454.074,54
25486	Autazes	AM	Estrada Az 2, Km 24, Área Rural, Autazes - AM CEP: 69240000	20/05/2013	Inacabada	R\$ 679.996,30

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do Simec – Módulo 2.0. Acesso em 16/9/2022

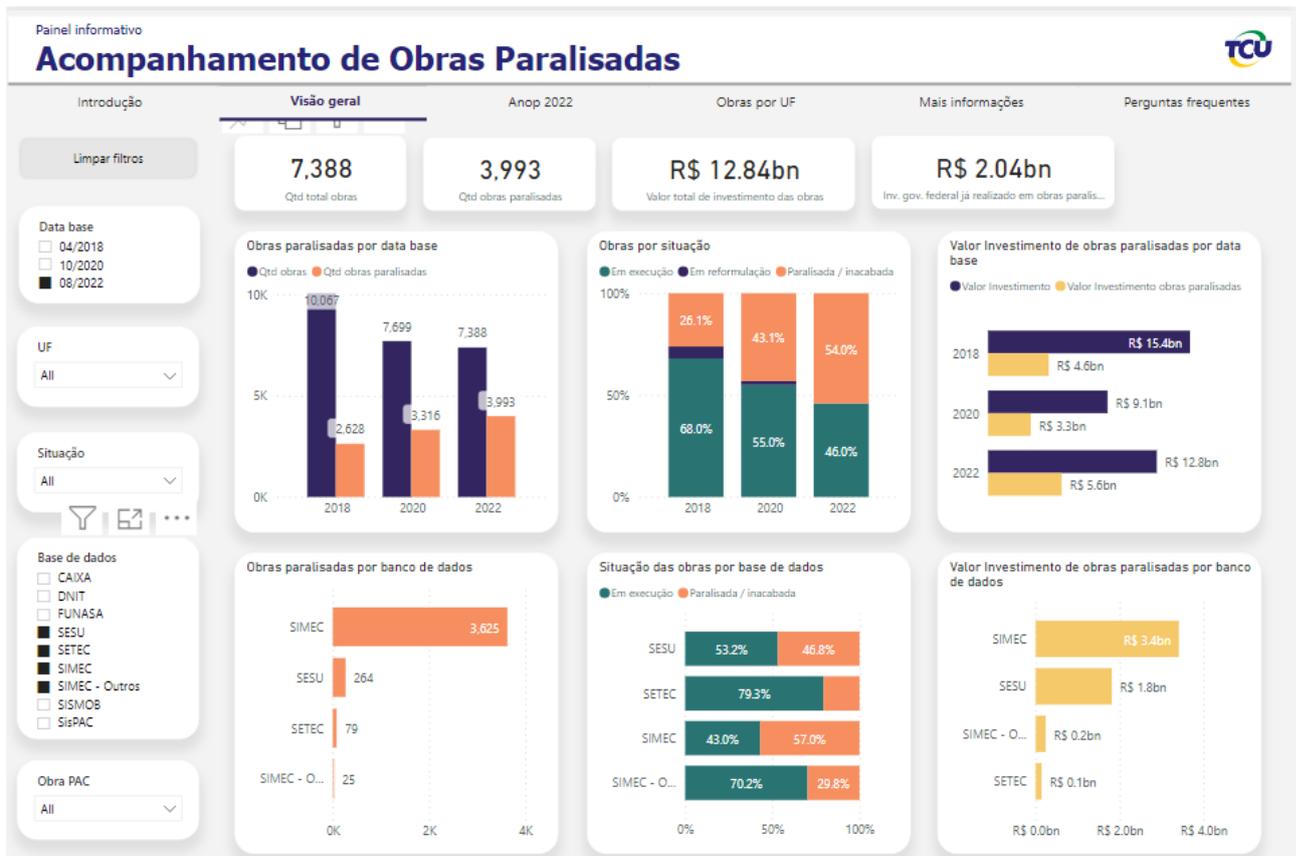
201. Mais uma vez, embora as informações acima representem um indício de que os critérios de alocação de recursos precisam ser aperfeiçoados, é necessário aprofundar a investigação para que se possa ter conclusões e propostas mais assertivas. Há fatores adicionais que podem afetar a definição do critério e que não puderam ser analisados no presente trabalho como, por exemplo, a parcela desses recursos que são alocados por meio de emendas parlamentares impositivas; a situação detalhada dessas obras consideradas paralisadas ou inacabadas (causa das paralisações e se os municípios estão adotando providências corretivas visando sua retomada ou a finalização de etapas úteis).

202. Tendo em conta as limitações de escopo do presente trabalho, não foi possível, portanto, fazer uma avaliação conclusiva sobre a adequação dos procedimentos adotados no âmbito do Ministério da Educação para garantir o cumprimento do art. 45 da LRF.

203. Contudo, destaca-se que este Tribunal está se aprofundando nesse tema no TC 005.260/2022-1, sob a relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, o qual trata de irregularidades na gestão financeira, orçamentária e operacional do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (FNDE), inclusive na gestão das transferências voluntárias, dos convênios e contratos de repasse firmados com os entes federativos, notadamente, quanto à existência de interferência indevida de agentes privados na liberação de recursos públicos na área da educação. Esse trabalho está sendo conduzido pela Unidade Técnica especializada em educação, Secretaria de Controle Externo de Educação, da Cultura e do Desporto.

204. Diante do exposto, em atenção ao item 9.8 do Acórdão 871/2022-TCU-Plenário, foi possível concluir que: (i) atualmente, constam 3.993 obras paralisadas na carteira da área da educação (vide dados consolidados dos bancos de dados Sesu, Setec, Simec – módulo de monitoramento e Simec – módulo obras 2.0; (ii) os principais motivos de paralisação são: Contrato Rescindido (35%), Abandono da empresa (21%), Outros (16%), Irregularidades na gestão anterior (6%) e Falta de pagamento à empresa executora (4%). Conforme se observa, as causas indicadas são genéricas e não permitem concluir qual é a causa raiz da paralisação, dificultando a análise e a tomada de decisão quanto a ações capazes de evitar paralisações; e que (iii) na amostra analisada, comparou-se o empenho acumulado nos municípios escolhidos com o valor dos contratos para execução da obra. Após a análise, não foi possível concluir sobre nenhuma distorção grave entre o valor repassado pelo FNDE e o valor do contrato para a execução da obra .

Figura 19 – Tela do Painel Informativo – Acompanhamento de obras paralisadas do TCU



Fonte: <https://portal.tcu.gov.br/controle-e-fiscalizacao/paineis-de-informacoes/>

205. Por fim, observou-se a dificuldade de gerir a carteira das obras financiadas pelo FNDE, diante do aumento da quantidade de obras paralisadas ou inacabadas de 2020 para 2022, bem como a conclusão de apenas 2,8% das obras iniciadas entre os anos de 2019 e 2022.

CONCLUSÃO

206. Este processo tem como objetivo acompanhar e avaliar, periodicamente, a evolução do cenário de paralisação de obras públicas financiadas com recursos federais, em atenção à determinação contida no item 9.3. do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário (TC 036.106/2019-4).

207. A Auditoria Operacional que deu origem a esse acompanhamento resultou em amplo diagnóstico sobre as obras paralisadas no país financiadas com recursos da União. Na oportunidade foi apontado que as principais causas que levam a paralisação de obras eram: (i) deficiência técnica, (ii) deficiências no fluxo orçamentário/financeiro, e (iii) abandono das obras pelas empresas contratadas. Também foi reportado que o mau planejamento dos empreendimentos é o principal fator de paralisação de obras, tanto aquelas de baixo como de alto valor

(TC 011.196/2018-1).

208. No primeiro ciclo de acompanhamento foi verificado que o gerenciamento deficiente das informações referentes às obras constantes do banco de dados do PAC e da Caixa comprometiam a transparência e aumentavam o risco de prejuízos associados aos empreendimentos, na medida em que dificultavam o acompanhamento adequado da carteira de obras.

209. Também foi reportado que o Ministério da Economia contemplava dois sistemas de gerenciamento de obras: o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI) e o Painel de obras. Contudo falhas na gestão dos dados afetavam a transparência e comprometiam a fidedignidade das informações sobre as obras financiadas com recursos federais.

210. Esse primeiro ciclo foi apreciado por meio do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, o qual determinou ao Ministério da Economia, ao Comitê Interministerial de Governança e a vários Ministérios, ações no sentido de melhorar a gestão dos dados e informações sobre obras financiadas com recursos federais (itens 9.1.1 e 9.1.2. do citado Acórdão)

211. Registre-se, também, que em monitoramento paralelo a este trabalho, em que é avaliado o cumprimento das recomendações do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, foi determinado, diante de preocupação do Ministro Relator quanto à gestão de obras do MEC, que a Unidade Técnica dedicasse capítulo específico para o tema Educação, apontando o quadro atualizado das obras paralisadas na área sob diversos aspectos (item 9.8 do Acórdão 871/2022).

212. Portanto, este segundo ciclo de acompanhamento teve o objetivo de cumprir as determinações contidas no item 9.3 do Acórdão 1.079/2019, nos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.3 do Acórdão 1.228/2021 e no item 9.8 do Acórdão 871/2022, todos do plenário do TCU.

213. Para alcançar os objetivos propostos, a presente instrução foi dividida em 4 partes: (i) atendimento ao Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, (ii) fidedignidade e integralidade do Painel de Obras da Plataforma Mais Brasil, (iii) atualização dos dados de obras no TCU e (iv) atendimento ao item 9.8 do Acórdão 871/2022-TCU- Plenário.

214. No que tange ao atendimento da determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, será proposto considerar parcialmente cumprida a determinação dos seguintes órgãos e entidades, pois eles encaminharam os dados de obras sob sua gestão ao Ministério da Economia, mas não apresentaram o esclarecimento se há intenção de dar continuidade a cada contrato, conforme o item do Acórdão: Ministério da Infraestrutura, Ministério da Cidadania, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (Ministério do Desenvolvimento Regional), Departamento de Projetos Especiais (Ministério das Comunicações) e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

215. No que tange ao Ministério de Minas e Energia, ao Departamento Nacional de Obras Contra Secas, à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba e à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste será proposto determinar que atualize seus dados de obras no painel de obras, conforme prescrito no §2º, art. 4º da Portaria 17.951/2020.

Tabela 24 - cumprimento do item 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário

Cumprimento parcial	Ministério da Infraestrutura
	Ministério da Cidadania
	Ministério da Educação
	Ministério da Saúde
	Ministério do Turismo
	Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (MDR)
	Departamento de Projetos Especiais (MCom)

	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
Não cumprimento	Ministério de Minas e Energia
	Departamento Nacional de Obras Contra Secas
	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

Fonte: elaboração própria

216. Constatou-se, também, que o Ministério da Economia realizou a consolidação e divulgação em sítio eletrônico das obras de responsabilidade do Decreto 10.012/2019, conforme determina o item 9.1.2 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, ao disponibilizar o serviço web para o envio dos dados ao Painel de obras, bem como ao editar a Portaria 17.951/2020, que dispõe sobre a necessidade de alimentação do Painel pelos órgãos responsáveis. No entanto, os empreendimentos extraídos da Plataforma Mais Brasil não possuem a situação “paralisada”. Diante do exposto, será proposto considerar que a determinação contida no item 9.1.2 foi cumprida parcialmente.

217. No que tange ao item 9.3 do Acórdão 1228/2021-TCU-Plenário, foi verificado que a redução do número de obras paralisadas no Banco de Dados da Caixa (BD_Gestores) entre os diagnósticos realizados em 2018 e 2020 ocorreu em função das modificações realizadas nos critérios de enquadramento ao conceito de obras paralisadas. A mudança ocorreu dentro das possibilidades gerenciais da Caixa e para adequar a gestão da carteira a normativos do poder executivo, bem como pelo tratamento do estoque de contratos, portanto não se vislumbra nenhum encaminhamento para o referido item.

218. Quanto à fidedignidade e à integralidade dos dados do Painel de Obras do Governo Federal, foram observadas falhas de dados e informações no Painel. No que tange à fidedignidade dos dados, foram constatadas carências de informações na plataforma, como ausência de data de atualização da obra e do motivo de paralisação, bem como ausência de registro de execução física e de registro de execução financeira, duplicidade de registros.

219. No que tange à integralidade dos dados, constatou-se a ausência de dados das obras de diversos órgãos setoriais. Além disso, verificou-se que não há instância de validação dos dados no Painel.

220. Em relação ao Diagnóstico de obras paralisadas, foram analisados mais de 22 mil contratos, distribuídos nos seguintes bancos de dados, conforme discriminados na tabela abaixo.

Tabela 25 – Quantidade de contratos de obras por banco de dados do diagnóstico consolidado 2022

Banco de Dados	Quantidade	Investimento	% Quantidade	% investimento
CAIXA	8.834	R\$ 45.630.137.037,89	39,12%	39,03%
DNIT	1.957	R\$ 53.338.617.316,73	8,68%	45,64%
FUNASA (SIGA)	2.364	R\$ 4.306.956.697,78	10,48%	3,69%
SISMOB	2.026	R\$ 757.851.260,78	8,98%	0,65%
SIMEC – Obras 2.0	6.358	R\$ 7.786.769.846,97	28,18%	6,66%
SIMEC SETEC	382	R\$ 719.136.750,98	1,69%	0,62%
SIMEC SESU	564	R\$ 3.452.614.540,92	2,50%	2,95%
SIMEC – MONITORAMENTO DE OBRAS	84	R\$ 883.414.897,89	0,37%	0,76%
Total Geral	22.569	R\$ 116.875.498.349,94	100,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria

221. Dos 22.559 contratos consolidados, cerca de 8,6 mil se encontram paralisados, o que representa cerca de 38,45% das obras que deveriam estar em andamento. Os valores totais previstos destes contratos paralisados somam mais de R\$ 27 bilhões, cerca de 23,23% do valor total investido.

Tabela 26 - Situação dos contratos de obras do diagnóstico consolidado 2022

Situação	Quantidade	Investimento	% Qtd	% investimento
Em execução	13.891	R\$ 89.656.127.984,08	61,5%	76,7%
Paralisada/inacabada	8.678	R\$ 27.219.370.365,86	38,5%	23,3%
Total Geral	22.569	R\$ 116.875.498.349,94	100,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria

222. No diagnóstico realizado em abril de 2018, o percentual de obras paralisadas em relação ao total de obras analisadas era de 37,50%; no diagnóstico de 2020 essa relação foi de 29%; por sua vez, no presente diagnóstico – 2022, essa relação é de 38,45%, conforme pode ser visto na [figura 5](#) desta instrução. Assim, observa-se que o percentual de obras paralisadas se aproximou do primeiro diagnóstico, sendo que o atual cenário apresenta menos obras paralisadas no que tange à quantidade total de obras analisadas e à quantidade de obras paralisadas.

223. Diante do exposto, em atenção ao item 9.8 do Acórdão 871/2022-TCU-Plenário, foi possível concluir que: (i) atualmente, constam 3.993 obras paralisadas na carteira da área da educação (vide dados consolidados dos bancos de dados Sesu, Setec, Simec – módulo de monitoramento e Simec – módulo obras 2.0; (ii) os principais motivos de paralisação são: Contrato Rescindido (35%), Abandono da empresa (21%), Outros (16%), Irregularidades na gestão anterior (6%) e Falta de pagamento à empresa executora (4%). Conforme se observa, as causas indicadas são genéricas e não permitem concluir qual é a causa raiz da paralisação, dificultando a análise e a tomada de decisão quanto a ações capazes de evitar paralisações; e que (iii) na amostra analisada, comparou-se o empenho acumulado nos municípios escolhidos com o valor dos contratos para execução da obra. Após a análise, não foi possível concluir sobre nenhuma distorção grave entre o valor repassado pelo FNDE e o valor do contrato para a execução da obra.

224. Além disso, foram observados indícios da dificuldade de finalizar as obras por parte do FNDE, com o aumento de obras paralisadas ou inacabadas de 2020 para 2022, bem como a conclusão de apenas 2,8% das obras iniciadas entre os anos de 2019 a 2022.

225. Quanto à adequação dos procedimentos adotados no âmbito do Ministério da Educação para garantir o cumprimento do art. 45 da LRF, o Tribunal já está se aprofundando nesse tema no TC 005.260/2022-1, o qual trata de irregularidades na gestão financeira, orçamentária e operacional do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (FNDE).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

226.1. considerar parcialmente cumprida a determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, pelos seguinte órgãos e entidades: Ministério da Infraestrutura, Ministério da Cidadania, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (Ministério do Desenvolvimento Regional), Departamento de Projetos Especiais (Ministério das Comunicações) e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária;

226.2. considerar não cumprida a determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, pelos seguinte órgãos e entidades: Ministério de Minas e Energia, ao Departamento Nacional de Obras Contra Secas, à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba e à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste;

226.3. 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 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 para publicação no Painel de Obras do Governo Federal, no formato definido por essa pasta, informações atualizadas de seus respectivos contratos de obras públicas, indicando aquelas constantes do art. 2º, inciso VII, do Decreto 10.012/2019:

1. Ministério de Minas e Energia
2. Departamento Nacional de Obras Contra Secas
3. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
4. Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

226.4. dar ciência, com base no art. 2º, II, da Resolução 315/2020, ao Ministério da Economia, que foram constatadas impropriedades no Painel de Obras previsto no inciso VII do art. 2º do Decreto 10.012/2019 que prejudicam a integralidade e a fidedignidade dos dados das obras constantes do painel, o que contraria o §1º do art. 1º da Portaria 17.951/2020 e Art. 5º, art. 6º e inciso IV, art. 7º da Lei 12.527/2011;

226.5. encaminhar a presente deliberação à Casa Civil, ao Ministério da Economia, 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), ao Comitê Interministerial de Governança e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON).

É o relatório.

VOTO

Este processo de acompanhamento foi autuado em atenção à determinação contida no subitem 9.3 do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário (TC 011.196/2018-1) e tem como objetivo acompanhar e avaliar, periodicamente, a evolução do cenário de paralisação de obras públicas financiadas com recursos federais.

2. Naquele acórdão, o TCU apreciou auditoria operacional que elaborou amplo diagnóstico sobre as obras paralisadas custeadas com recursos federais. A mesma decisão contemplou determinações direcionadas à solução dos problemas e inconsistências identificadas, cujo monitoramento vem sendo realizado em outro processo apartado, o TC 036.106/2019-4.

3. Além desse processo, também está em curso fiscalização para examinar as ações adotadas no âmbito do governo federal para a retomada de obras paralisadas, bem como identificar critérios para orientar a avaliação da viabilidade de retomada dessas obras ou destinação das que não serão retomadas (TC 009.197/2022-2).

4. Destaco aqui esses processos para contextualizar a atuação deste Tribunal em tema tão relevante para o país. Assim, esta Casa monitora todas as ações preventivas e corretivas necessárias para que os gestores identifiquem, cadastrem e providenciem a devida gestão de suas obras paralisadas, acompanha a evolução desse cadastro e identificação desses empreendimentos no âmbito de cada ente executor da despesa periodicamente, assim como avalia quais ações vêm sendo tomadas para a retomada dessas obras previamente cadastradas como paralisadas ou até mesmo inacabadas.

5. Nesse momento, aprecia-se a segunda atualização do cenário das obras paralisadas financiadas com recursos federais catalogadas nos principais sistemas informatizados. Os dados foram inicialmente levantados em 2018 e foram retirados de cinco banco de dados, tal qual apresentado no Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário: Caixa, PAC, Simec (Ministério da Educação), Dnit e Funasa.

6. A primeira atualização dessas informações foi apreciada mediante o Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário. Naquela oportunidade foram obtidos dados de 2020 nos mesmos bancos verificados em 2018 e se constatou uma redução de obras do Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (SisPAC) de 10.666 contratos, com investimento previsto de R\$ 663 bilhões, para 3.824 contratos, com investimento previsto de R\$ 25 bilhões.

7. A causa desse aparente “sumiço” dos empreendimentos foi a extinção do SisPAC em março de 2019 por força do Decreto 9.722. Na verdade, as obras lá cadastradas passaram a ser geridas pelas respectivas pastas setoriais e não mais pelo ministério que sucedeu o extinto Ministério do Planejamento (MPOG) por meio de uma outra plataforma.

8. Essa descentralização da gestão e governança das obras do PAC foi acompanhada da criação do Cadastro Integrado de Projetos de Investimentos (CIPI), em setembro de 2020, por meio do Decreto 10.496. Mas as obras do PAC não migraram automaticamente para o CIPI, uma vez que este cadastro só alimenta obras que recebam novos empenhos. Assim, para uma obra “entrar” no CIPI, é necessário que ela tenha movimentação orçamentário-financeira.

9. Exatamente por isso, ao apreciar a primeira atualização dos dados, apontou-se que essa iniciativa contribui para um cenário com muitos contratos de obras paralisados sendo geridos localmente pelos ministérios e entidades executoras, sem uma centralização desses dados, que podem nunca vir a compor o CIPI. Ademais, esses registros podem se perder e acabar por não trazer transparência e controle efetivos acerca das obras paralisadas e inacabadas geridas por cada ente. Prova disso é exatamente a redução brusca de números de contratos de 2018 para 2020 nos sistemas informatizados.

10. Relembro que atualmente temos dois sistemas para cadastro e gestão das obras executadas

com recursos federais: (1) o CIPI, cuja obra somente lá é inserida se houver novo empenho, que será dotado de várias funcionalidades para melhorar o controle, a gestão e a transparência das obras; e (2) o Painel de Obra, que abriga todo o passivo de obras controladas pelos entes, é alimentado por cada unidade orçamentária e contempla obras do PAC que antes compunham o SisPAC, bem como os registros da Plataforma Mais Brasil.

11. Na mesma decisão, também foi verificada situação similar no banco de dados da Caixa Econômica Federal com redução do número de contratos de 14.224 para 11.956 (2.268 registros) entre 2018 e 2020, sendo que os contratos registrados como paralisados diminuíram de 8.771 para 3.797 (quase 5.000 contratos).

12. Diante desse quadro, por meio do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário houve a expedição das seguintes providências, entre outras:

(i) determinação para que doze órgãos e entidades encaminhassem ao Ministério da Economia informações atualizadas de seus contratos de obras públicas, com a situação de execução do empreendimento, assim como com a indicação da intenção de dar continuidade ao objeto ou qualquer outra solução (9.1.1);

(ii) determinação para que o Ministério da Economia, de posse dos dados enviados pelos entes, consolidasse as informações e disponibilizasse em sítio eletrônico com a devida uniformização de preenchimento do campo “situação da execução do empreendimento, tal qual dispõe a alínea ‘g’ inciso VII do art. 2º do Decreto 10.012/2019 (9.1.2);

(iii) realização de diligência junto à Caixa Econômica Federal para que esta informasse se houve mudanças realizadas na forma de classificação da situação das obras de seu cadastro e as respectivas razões para tanto e o porquê da redução significativa do número de obras paralisadas (9.3);

13. Deixo claro que toda a implementação do CIPI e suas funcionalidades vem sendo avaliada no TC 036.106/2019-4, cujo primeiro ciclo de monitoramento deu origem ao Acórdão 871/2022-TCU-Plenário. Nessa decisão, abordei questão relevante sobre notícias veiculadas que mostravam que mesmo com 3,5 mil obras inacabadas na área de educação, o Ministério da Educação (MEC) havia autorizado a construção de 2 mil novas escolas, creches e quadras, sem que houvesse previsão orçamentária para tanto.

14. Dessa forma, a fim de verificar o cumprimento do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ao presente caso, foi emitida a seguinte determinação naquele acórdão:

9.8. orientar a unidade técnica para que, no próximo ciclo de monitoramento, dedique um capítulo específico para o tema Educação, apontando o quadro atualizado das obras paralisadas na área, abrangendo despesas não apenas do MEC, mas de todos os entes a ele vinculados que receberam dotação para a execução de obras, a fim de verificar, entre outros itens: (i) lista das obras paralisadas na área de educação indicadas pelo gestor responsável pela execução; (ii) motivo da paralisação indicado pelo jurisdicionado; (iii) a partir de uma amostra selecionada por critérios de materialidade e relevância, o confronto do montante requerido no cronograma para executar a obra em um exercício financeiro versus dotação orçamentária autorizada e empenhada para o mesmo período;

15. Vejam que o tema, apesar de correlato aos assuntos de cadastro tratados no processo de monitoramento, também guarda relação com a proposta desse acompanhamento, qual seja atualizar o cenário de obras paralisadas/inacabadas catalogadas pelos entes federais que gerem esses recursos. Nesse passo, autorizei que a questão fosse aqui incluída.

16. Assim, nessa oportunidade serão examinados: (1) o cumprimento dos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.3 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário; (2) a segunda atualização do cenário de obras paralisadas/inacabadas geridas com recursos da União – ano de 2022 em atendimento ao subitem 9.3

do Acórdão 1.079/2019; e (3) o atendimento ao item 9.8 do Acórdão 871/2022-TCU-Plenário.

II

17. Início os exames com a verificação do cumprimento dos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.3 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário.

18. Durante o primeiro ciclo do acompanhamento, o TCU constatou que o banco de dados SisPAC estava incompleto, visto que parte dos órgãos e entidades teriam deixado de encaminhar ao Ministério da Economia as informações de suas respectivas carteiras de projetos, conforme dispõe o inciso VII do art. 2º do Decreto 10.012, de 5 de setembro de 2019.

19. Esses dados deveriam migrar para o Painel de Obras, mantido sob gestão do Ministério da Economia com serviço web para envio. As demais obras de cada ente deveriam estar inseridas no mesmo painel dentro da Plataforma Mais Brasil.

20. A fim de verificar a utilização desse cadastro pelos órgãos e entidades da administração pública federal, o subitem 9.1.1 determinou a doze deles o envio de dados ao Ministério da Economia com a informação sobre a “situação da execução do empreendimento”, com esclarecimento “se há intenção de dar continuidade a cada contrato ou outras providências que serão adotadas”.

21. Entre os doze entes, apenas o Ministério da Infraestrutura não apresentou resposta, mas suas obras estão disponíveis no Painel de Obras. A Secretaria Nacional de Segurança Hídrica apesar de entregar resposta ao TCU (peça 108), não encaminhou formalmente a lista de obras, mas em consulta ao painel foi possível observar que os dados também estavam disponíveis e atualizados.

22. Recebidas as informações, a equipe verificou o Painel de Obras e identificou que o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) não constavam do Painel de Obras.

23. Todas essas entidades entregaram dados ao TCU em cumprimento ao item 9.1.1, mas essas informações não constam do cadastro no sistema, sendo que os dois primeiros alegaram que suas informações são fornecidas via Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

24. Quanto ao Ministério de Minas e Energia, apenas as obras da Plataforma Mais Brasil estão cadastradas, ainda que este órgão tenha encaminhado “manualmente” nove obras do PAC em sua resposta que não constam do Painel de Obras.

25. Os órgãos e entidades que executam obra com recursos federais devem atualizar seus dados ao menos semestralmente, nos termos da Portaria 17.951, de 28 de julho de 2020, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. Esse normativo dispõe sobre a definição do formato dos dados a serem disponibilizados no Painel de Obras, em atenção ao disposto no inciso VII do art. 2º do Decreto 10.012, de 5 de setembro de 2019.

26. Informações do primeiro semestre têm prazo de envio até 31 de julho de cada exercício e as do segundo devem ser enviadas até 31 de janeiro do exercício seguinte.

27. A equipe de fiscalização também identificou que o Ministério das Comunicações e o Ministério da Infraestrutura não atualizaram os dados constantes do Painel de obras semestralmente como prescreve a aludida portaria.

28. Entre aqueles que enviaram as respostas para fins de cumprimento do subitem 9.1.1, apenas a Sudeco deu notícia acerca da intenção de dar continuidade ou não ao empreendimento que afirmou estar paralisado, muito embora seus dados não constem do Painel de Obras.

29. Destaco que a Infraero encaminhou os dados (peças 304 e 305), mas não havia naquele momento nenhuma obra com status de “paralisada” em seus sistemas, logo não se aplicaria à empresa

a parte final do item 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021: “esclarecendo ainda se há intenção de dar continuidade a cada contrato ou outras providências”. Assim, diferentemente do consignado na proposta da unidade técnica no item 39 da instrução transcrita no relatório desta decisão, a entidade cumpriu integralmente o subitem 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário.

30. Nesses termos, considero parcialmente cumprida a determinação para os seguintes órgãos e entidades que encaminharam os dados de obras sob sua gestão ao Ministério da Economia, mas não apresentaram o esclarecimento se há intenção de dar continuidade a cada contrato, conforme o item da decisão: Ministério da Infraestrutura, Ministério da Cidadania, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (Ministério do Desenvolvimento Regional) e Departamento de Projetos Especiais (Ministério das Comunicações).

31. De outro modo, em virtude da incompletude dos dados desses entes no sistema destinado para tal fim, determino ao Ministério de Minas e Energia, ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba e à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste que atualizem seus dados de obras no Painel de Obras, conforme prescrito no § 2º do art. 4º da Portaria 17.951/2020.

32. Em complemento, considero relevante dar ciência aos entes que não estão atualizando os dados no período definido na mesma portaria do descumprimento do normativo para que tomem as providências a fim de solucionar a questão.

33. Em relação ao cumprimento do subitem 9.1.2, determinação direcionada ao Ministério da Economia para que este consolidasse os dados enviados pelos entes e divulgasse na internet com a devida uniformização do campo “situação da execução do empreendimento”, tal qual dispõe a alínea ‘g’ do inciso VII do art. 2º do Decreto 10.012/2019, a unidade técnica propõe considerar parcialmente cumprida.

34. Concordo com a unidade técnica porque apesar de o ministério ter promovido mudanças em normativos e no formato dos dados a serem disponibilizados no Painel a fim de garantir um preenchimento e atualização mais efetivos dos dados, inclusive com a disponibilização do campo “situação da execução do empreendimento”, os contratos de obras extraídos da Plataforma Mais Brasil ainda não possuem a situação “paralisada”.

35. Quanto ao subitem 9.3, a equipe realizou diligência junto à Caixa para apurar a significativa redução do número de contratos paralisados sob sua gestão, que entre 2018 e 2020 diminuiu em torno de 56,7%.

36. A empresa comprovou que a diminuição do número de obras paralisadas ocorreu em função das modificações realizadas nos critérios de enquadramento ao conceito dessas obras, assim como pelas ações de retomada de alguns empreendimentos ou até mesmo pelo encerramento das operações, seja pela conclusão da obra ou pela instauração da respectiva tomada de contas especial.

37. De fato, até 2019 a estatal considerava apenas o registro de evolução física do empreendimento após cada vistoria para avaliar a suspensão da execução dos serviços. A partir daquele ano, adotaram-se critérios objetivos para o enquadramento da paralisação das obras, sendo que atualmente tais objetos precisam ter mais de 180 dias sem execução financeira ou sem evolução física, muito embora se tenha adotado inicialmente prazos de 90 dias.

38. De 2020 para 2022, houve um ligeiro aumento do número de contratos paralisados, de 3.797 para 4.106, o que indica que a manutenção de um critério objetivo ao longo do tempo, desde que validado pelas experiências de gestão desses contratos, é medida benéfica porque permite comparar dados ao longo de um determinado período.

39. Ainda que o prazo de 90 dias possa corresponder a um interregno temporal menor para uma provável atuação nas causas de paralisação das obras geridas pela Caixa, acompanho a unidade

técnica e não vislumbro necessidade no momento de nenhuma ação por parte da empresa. Assim procedo porque não há evidências no momento de que a redução desse prazo para fins de classificação de um objeto como paralisado gere algum prejuízo ou deficiência de gestão ou governança na atuação da Caixa.

40. Aliás, como bem colocou a Seinfra, análises dessa natureza podem vir a ser realizadas no bojo do TC 009.197/2022-2, de minha relatoria, trabalho que pretende abordar a gestão pelos executores de despesa da retomada das obras cadastradas como paralisadas.

III

41. Prossigo com a apresentação da atualização dos dados das obras custeadas com recursos federais, propósito maior da autuação destes autos de monitoramento. Para tanto, divido as análises em dois principais aspectos, assim como o fez a unidade técnica: (1) avaliação da fidedignidade e integralidade do Painel de Obras; (2) atualização de cenário de obras paralisadas.

42. O painel disponibiliza dados acerca da execução física e financeira das obras executadas na Plataforma Mais Brasil e aquelas provenientes do Programa instituído pelo Decreto 6.025/2007, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Está disponível na rede mundial de computadores (<https://paineldeobras.economia.gov.br>) e apresentava o total de 245.815 contratos de obras cadastrados, somando um investimento total de R\$ 627,32 bilhões em agosto de 2022, época de realização dos trabalhos de acompanhamento.

43. Como o CIPI foi criado para ser o grande cadastro de obras unificado da administração pública federal, mas só cadastra obras que recebam novos empenhos, o Painel de Obras assume extrema relevância nesse estágio de transição porque abriga todo o passivo de obras que ainda precisam ser geridas e controladas por quem executa a despesa. Assim, além de servir como ferramenta para tomada de decisão, ainda possui importante papel de controle social que somente será alcançado se possuir dados completos (integralidade) e que traduzam a realidade (fidedignidade).

44. As informações que deveriam estar preenchidas para cada obra, bem como a periodicidade de atualização das informações estão dispostas na Portaria 17.951/2020 (artigos 4º e 2º).

45. No que concerne à fidedignidade dos dados, foram constatadas duplicidade de obras, carências de informações na plataforma, como ausência de data de atualização da obra e do motivo de paralisação da obra, bem como ausência de registro de execução física e de registro de execução financeira.

46. Já quanto à integralidade dos dados, constatou-se a ausência de dados das obras de alguns órgãos setoriais. Além disso, verificou-se que não há instância de validação dos dados no sistema. Há imagens das telas do Painel de obras que demonstram as falhas verificadas pela equipe dentro dos autos para simples consulta (peça 399).

47. O Ministério da Economia procurou revisar a portaria a fim de fornecer subsídios para quem cadastra as obras no painel, ampliando a possibilidade de cadastro de várias tipologias de obras e contratos em ambiente *web*.

48. Na Plataforma Mais Brasil há rastreabilidade de informações com avisos sobre a incompletude de dados, mas esse recurso não está previsto em outro sistema, a exemplo das obras do PAC que integram o painel, cabendo aos entes responsáveis observar e obedecer ao preenchimento determinado nos normativos.

49. Ponto de destaque é que o Siafi não permite, desde janeiro de 2021, empenhar recursos de obras diretamente nele. Para que o recurso seja direcionado para obras, há integração com o módulo de empenhos do Comprasnet e com a Plataforma Mais Brasil, tendo uma chave de identificação ou código da obra únicos (ID-CIPI). Sendo assim, as obras que receberem empenho a partir de janeiro de

2021, estão invariavelmente cadastradas no CIPI.

50. Daí decorre outra singularidade inerente a essa transição cadastral: o Pannel de obras não tem a obrigatoriedade de apresentar os dados de obras que receberam empenho a partir de janeiro de 2021, os quais constarão do CIPI.

51. Um ponto que precisa ser melhor estudado é a validação dos dados. Em consulta ao pannel, a equipe identificou vários dados replicados, com a mesma obra lançada com até 17 códigos identificadores distintos (vide figura 3 da instrução transcrita no relatório desta decisão). Além desse caso, a equipe aponta outros similares em ligeira amostragem que realizou. Ou seja, esse problema pode ser ainda maior.

52. Quanto a esse aspecto, o Ministério da Economia alega não ser de sua competência a gestão e governança das obras, mas sim dos ministérios executores. A ele caberia, nos termos definidos em norma, disponibilizar os dados em sítio eletrônico.

53. O mesmo acontece com entidades vinculadas aos ministérios que executam obras. Um bom exemplo é o caso do MEC que atribui às universidades federais e aos institutos tecnológicos de educação a responsabilidade pelo preenchimento e validação dos dados.

54. Na contramão, ainda se apontam problemas prováveis de integração entre os sistemas “provisórios” e o cadastro definitivo, qual seja o CIPI. Segundo apontamentos da unidade técnica, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) também destacou que “não há controle pelo Ministério da Educação da migração das obras cadastradas no Pannel de Obras da Plataforma Mais Brasil para o CIPI, uma vez que ambos os sistemas são totalmente gerenciados pelo Ministério da Economia”. Ou seja, não haveria gestão do MEC sobre esse processo de migração do Pannel de Obras para o CIPI.

55. Além disso, o Pannel de Obras não possibilita visualizar a situação dos contratos ao longo de um histórico de lançamento dos dados, o que inviabiliza saber como foi a evolução física e orçamentária daquela obra, já que só registra a última situação cadastrada.

56. Todas essas fragilidades estão associadas a um sistema que tende a não mais ser utilizado no médio e longo prazos já que a orientação é de que os órgãos e entidades não mais alimentem atualizações no Pannel de Obras quando do aporte de novos recursos, situação que enseja cadastro obrigatório no CIPI.

57. No entanto, reflito que já houve avanços quanto ao cadastramento das obras públicas federais, mas ainda há várias dificuldades a vencer. Até 2019 não se vislumbrava sequer a realidade de um cadastro. Hoje já se tem o CIPI com implementação em módulos e que tende a ser um sistema que vai viabilizar a transparência e o controle tão necessários para esses empreendimentos.

58. Só que essa construção do CIPI é paulatina e apresenta riscos enormes se os sistemas paralelos que reúnem informações sobre obras não guardarem a fidedignidade e a integralidade necessárias para esse tipo de informação. Importante lembrar que a obra inacabada nunca comporá o CIPI, afinal ela não receberá recursos, podendo ficar até mesmo esquecida em cadastros paralelos e estanques.

59. A fim de solucionar todos esses problemas, a Seinfra propõe que o Ministério da Economia avalie a conveniência e oportunidade de incluir o Pannel de Obras como um módulo do CIPI e garantir que todos os recursos federais para obras sejam concentrados em um só sistema, com fidedignidade e integralidade dos dados.

60. Em paralelo, propõe também dar ciência ao mesmo ministério de todas as impropriedades aqui relatadas para que futuramente este TCU possa verificar as providências que vêm sendo adotadas de forma integrada tanto pelo Ministério da Economia quanto pelos entes responsáveis por execução de obras na administração pública federal.

61. Além das análises no Painel de Obras, a equipe replicou toda a metodologia usada para levantar informações em sistemas pontuais de obras, tal qual realizou na auditoria operacional apreciada pelo Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário.

62. Assim, pôde-se comparar os dados de 2018, os de 2020 (primeiro ciclo de acompanhamento: Acórdão 1.228/2020-TCU-Plenário) e os desse segundo ciclo (extraídos em agosto de 2022).

63. Em virtude da extinção do SisPAC e do acréscimo de dois bancos que não contemplavam as análises anteriores, temos extração de dados dos seguintes sistemas:

2018	2020	2022
CAIXA	CAIXA	CAIXA
FUNASA	FUNASA	FUNASA
DNIT	DNIT	DNIT
SIMEC 2.0	SIMEC 2.0	SIMEC 2.0
SIMEC SESU		SIMEC SESU – monit. obras
SIMEC SETEC	SIMEC SETEC	SIMEC SETEC – monit. obras
PAC	PAC	SIMEC MONIT. OBRAS
		SISMOB

64. O Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) - Módulo Obras 2.0 contempla obras da educação básica pactuadas com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e financiadas com recursos federais.

65. O Simec módulo monitoramento de obras se divide em obras da educação superior (Simec Sesu), obras da educação profissional e tecnológica (Simec Setec) e outras obras classificadas como administrativas, de hospitais ou instituições militares, custeadas com recursos da educação.

66. O Sismob é o Sistema de Monitoramento de obras desenvolvido pelo Ministério da Saúde para cadastro e análise de propostas e monitoramento de execução de obras financiadas por meio de transferência fundo a fundo.

67. Apesar de o SisPac ter sido extinto em 2019, a equipe da Seinfra solicitou dados em 2020 que se mostraram incompletos e sem fidedignidade, sendo cadastrados dentro do Painel de Obras por cada entidade executora. Por esse motivo, esses dados não foram contabilizados nessa atualização realizada em agosto último, a fim de manter a coerência da metodologia de extração de dados feita pela equipe que se vale da consulta autônoma de sistemas informatizados centralizados de cada órgão ou entidade que gere obras financiadas com recursos federais.

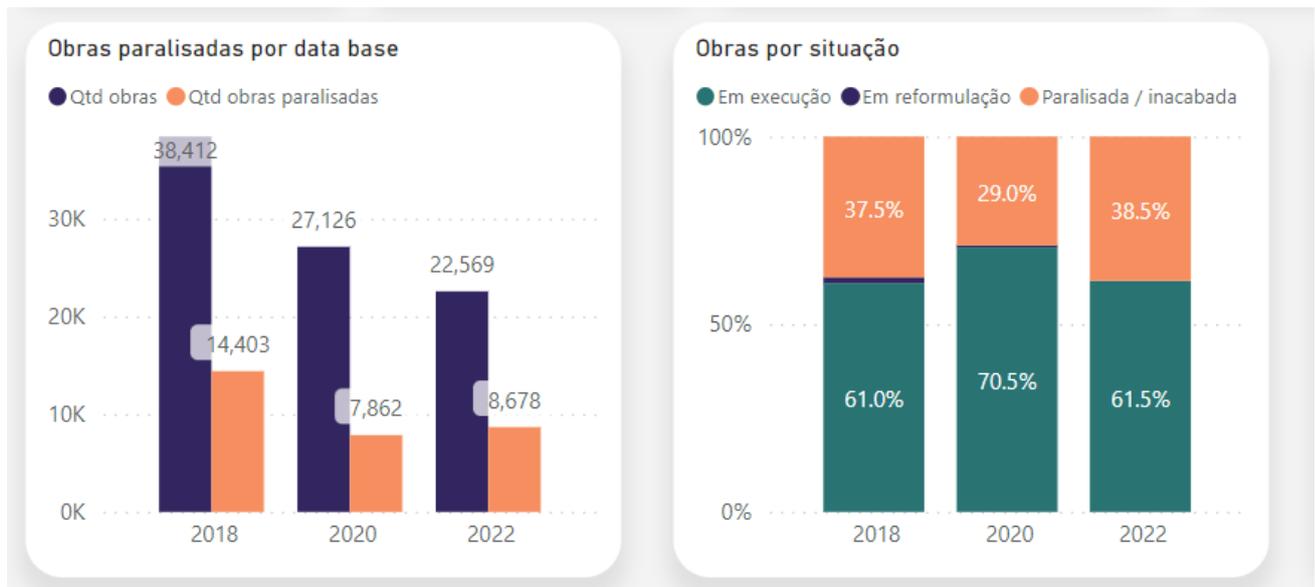
68. A tabela abaixo consolida os dados do segundo ciclo de acompanhamento – dados: agosto de 2022:

Banco de Dados	Quantidade	Investimento	% Qte	% investimento
CAIXA	8.834	R\$ 45.630.137.037,89	39,12%	39,03%
DNIT	1.957	R\$ 53.338.617.316,73	8,68%	45,64%
FUNASA (SIGA)	2.364	R\$ 4.306.956.697,78	10,48%	3,69%
SISMOB	2.026	R\$ 757.851.260,78	8,98%	0,65%
SIMEC – Obras 2.0	6.358	R\$ 7.786.769.846,97	28,18%	6,66%
SIMEC SETEC	382	R\$ 719.136.750,98	1,69%	0,62%
SIMEC SESU	564	R\$ 3.452.614.540,92	2,50%	2,95%

SIMEC – MONITORAMENTO DE OBRAS	84	R\$ 883.414.897,89	0,37%	0,76%
Total Geral	22.569	R\$ 116.875.498.349,94	100,00%	100,00%

69. Dos mais de 22 mil contratos avaliados, cerca de 8,6 mil se encontram paralisados segundo dados declarados dos sistemas, o que corresponde a 38,5% das obras que deveriam estar em andamento. Os valores totais previstos destes contratos paralisados somam mais de R\$ 27 bilhões, cerca de 23,3% do valor total investido nesses contratos (R\$ 116.875.498.349,94).

70. Os quadros a seguir mostram a evolução do cenário de obras paralisadas levantado pelo TCU desde abril de 2018:



71. Algumas questões importantes precisam ser pontuadas:

- 1) esses dados são amostrais e não refletem a totalidade de obras executadas com recursos federais tampouco a quantidade real de obras paralisadas/inacabadas do país, ou seja, a situação pode ser pior do que o cenário avaliado por este TCU;
- 2) corrobora a natureza amostral desse levantamento de dados o fato de o Painel de Obras conter cerca de 245 mil contratos com 627,32 bilhões em investimento e os dados obtidos perfazerem apenas 22.569 contratos com investimento de R\$ 116,87 bilhões;
- 3) os bancos de dados foram escolhidos de forma a representar a maior quantidade de obras e investimentos, mas não foi possível acessar as informações pulverizadas de todos os órgãos setoriais em virtude da ausência de um cadastro unificado e até mesmo da inexistência de sistemas em alguns entes;
- 4) quem declara que o contrato está paralisado/inacabado é cada ente executor e esse parâmetro ainda não possui uniformidade entre os vários atores, há campos inclusive sem preenchimento, a despeito de já haver normativos acerca dessa classificação e nomenclatura (Portaria 17.951/2020);
- 5) os dados permitem considerar que a diminuição do número de contratos pode ter como causa a descentralização dos dados do SisPAC e a quantidade de contratos encerrados sem o início de novos contratos no Banco de Dados da Caixa;
- 6) o problema do cadastro de contratos em vez de obras persiste e apenas o CIPI tem o condão de resolver tal assimetria, uma vez que o registro atual se dá por contrato e há obras

com vários contratos associados, bem como existem contratos que se associam a mais de uma obra;

7) o TCU não gerencia as obras desses sistemas, mas elaborou um painel de acompanhamento das obras paralisadas com a finalidade de dar transparência aos dados analisados, o qual foi atualizado após a realização do presente diagnóstico. (<https://portal.tcu.gov.br/controle-e-fiscalizacao/paineis-de-informacoes/>).

72. Relativamente a cada banco, os dados apresentam a seguinte evolução do percentual de obras paralisadas/inacabadas:

EVOLUÇÃO CENÁRIO OBRAS PARALISADAS (% DE OBRAS PARALISADAS)			
SISTEMA	2018	2020	2022
CAIXA	61,7%	31,8%	46,5%
FUNASA	18,3%	10,2%	11,3%
DNIT	25,2%	21,5%	14,2%
SIMEC 2.0	25,4%	44,4%	57,0%
SIMEC SESU	39,2%	-	46,8%
SIMEC SETEC	19,6%	18,5%	20,7%
SIMEC MONIT. OBRAS	-	-	29,8%
SISMOB	-	-	1,5%

73. O número de obras cadastradas em cada banco pode ser consultado na instrução transcrita no relatório desta decisão. Ao compulsar os dados, chamo a atenção para o elevado número de obras paralisadas na área de educação, bem como nas obras geridas por contrato de repasse pela Caixa.

74. Ressalto também a diminuição do percentual de obras paralisadas do Dnit, não obstante o número de contratos geridos por essa entidade ter aumentado de 2020 para 2022 de 1.142 para 1.957. Como bem pontuou a unidade técnica, o sistema do Dnit pode ter recebido obras que estariam antes apenas no SisPAC, geralmente contratos com ritos céleres e diferenciados de gestão na execução tanto física quanto orçamentária.

75. De tudo que se apurou, há um ponto que me chamou atenção após compulsar esses dados que merece maior aprofundamento no próximo ciclo de acompanhamento destes autos. Apesar de a Seinfra não ter proposto encaminhamento para esse fim, reputo razoável que se aprofundem as análises na metodologia usada pela Funasa e pelo Ministério da Saúde para o preenchimento do campo situação da execução da obra ao classificar que uma obra/contrato de seus bancos estaria paralisada, inacabada ou em execução.

76. Parece haver oportunidade de melhoria no preenchimento desse campo declarado por esses entes, já que o Sismob registra apenas 30 obras paralisadas em um universo de 1.996 contratos. Por também estar associada à função saúde, considero razoável e proporcional incluir a Funasa na mesma avaliação.

IV

77. Como último ponto de análise, passo ao exame do atendimento ao subitem 9.8 do Acórdão 871/2022-TCU-Plenário que solicitou à unidade técnica contemplar capítulo específico sobre a função educação para verificar como os executores de despesa verificavam o cumprimento do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só

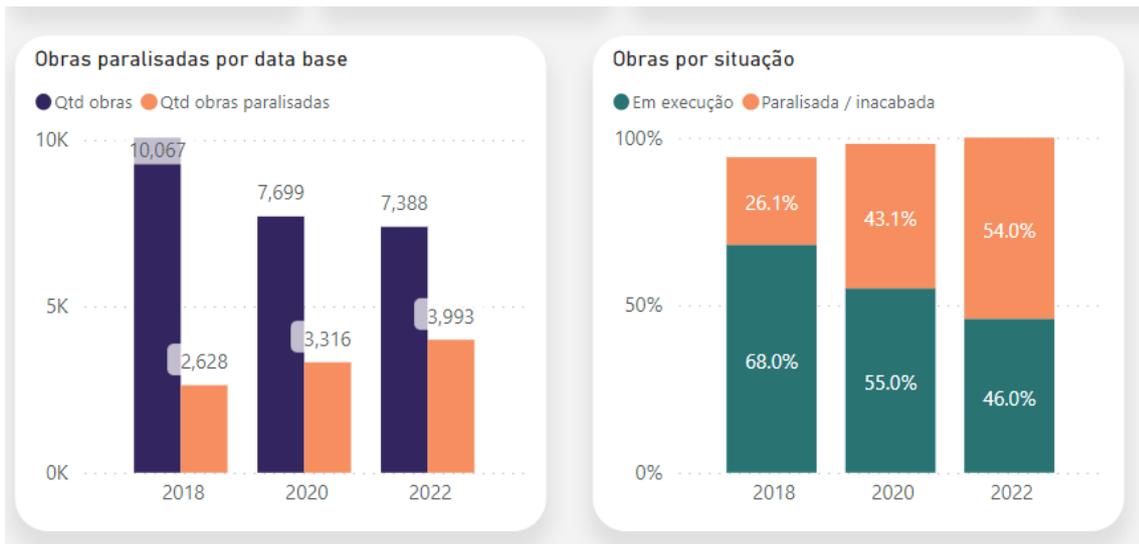
incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

78. Tal dispositivo constou daquela decisão após a veiculação pela imprensa de notícia de que mesmo com 3,5 mil obras inacabadas na área de educação, o Ministério da Educação (MEC) havia autorizado a construção de 2 mil novas escolas, creches e quadras, sem que houvesse previsão orçamentária para tais projetos.

79. Para tanto, foram solicitados: (i) lista das obras paralisadas na área de educação indicadas pelo gestor responsável pela execução; (ii) motivo da paralisação indicado pelo jurisdicionado; (iii) a partir de uma amostra selecionada por critérios de materialidade e relevância, o confronto do montante requerido no cronograma para executar a obra em um exercício financeiro *versus* dotação orçamentária autorizada e empenhada para o mesmo período.

80. A consolidação dos dados na área de educação indica que 54,05% das obras estão paralisadas. Isso representa 3.993 registros em um total de 7.388 contratos. Desse total, a maior incidência de obras paralisadas ocorre no módulo de obras 2.0, o qual se refere às obras pactuadas com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) relativas à educação básica.

81. De 2018 a 2020, o cenário de obras paralisadas passou de um percentual de 26,1% do total para 54%:



82. Quanto ao motivo da paralisação declarado por quem alimenta o sistema, apenas o módulo Simec 2.0 (FNDE) apresenta esse campo preenchido, mesmo assim das 3.625 obras declaradas como paralisadas, apenas 2.070 apresentam o motivo (57,10%).

83. As obras constantes do Módulo de Monitoramento de obras do Simec não apresentam registro da causa no sistema, aí incluídas o módulo Sesu, Setec e o residual que engloba hospitais, prédios administrativos e instituições militares.

84. Ainda que o módulo Simec 2.0 contemple os motivos de paralisação de parte das obras cadastradas, as causas são genéricas, imprecisas e não possibilitam a identificação de fatores de risco e a retroalimentação dos processos de trabalho com vistas a aprimorar os procedimentos operacionais, conforme se observa:

Causa de paralisação	Quantidade
Contrato Rescindido	737
Abandono da empresa	449
Outros	348

Irregularidades na gestão anterior	132
Paralisação por falta de pagamento à empresa executora	96
Medidas Administrativas do Estado/Município	86
Descumprimento de Contrato	71
Falha na execução de serviços	66
Atraso no Pagamento Construtora	52
Problemas de Infraestrutura	18
Embargos	10
Questões Climáticas	5
Total Geral	2070

85. A equipe da Seinfra também teve dificuldade em isolar a ação orçamentária para uma única obra, uma vez que as dotações são do tipo guarda-chuva e se destinam a financiar diferentes projetos dentro de uma única ação. Assim, não dá para saber quanto de recurso foi empenhado e pago para determinada obra ou contrato.

86. Sem isolar a dotação para um contrato de obra, torna-se infrutífera a avaliação do cronograma físico-financeiro daquele empreendimento, já que não se sabe qual o valor autorizado naquele período.

87. Aliás, observou-se que a Setec, a Sesu e o FNDE utilizam as mesmas ações orçamentárias na Lei Orçamentária Anual, cada um tem as suas, sem a necessidade de criação de novos títulos orçamentários para repasse de novos recursos, já que as ações são do tipo guarda-chuva. Ou seja, a simples leitura do orçamento não é capaz de indicar se há novos projetos ali incluídos.

88. Como alternativa, foi perguntado diretamente ao MEC como se daria a verificação do cumprimento do artigo 45 da LRF. Os ofícios foram respondidos pela Setec, Sesu e pelo FNDE.

89. A Setec respondeu que o controle do atendimento ao item 45 da Lei Complementar 101/2000 é realizado no âmbito de cada instituição (peça 384, p.1) a ela vinculada, mas que “a prioridade é garantir a conclusão de obras em andamento, assim como retomar obras paralisadas”, diretriz que inclusive constou de uma nota técnica que estabelece como critério prioritário as obras na situação “em execução” e “paralisadas” (peça 384, p. 2, grifos acrescidos).

90. A Sesu informa que, durante a fase qualitativa da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, a Secretaria de Educação Superior não aprova as solicitações de criação de ações orçamentárias do tipo projeto para novas obras nas universidades caso seja verificada a existência de projetos em andamento e despesas com conservação do patrimônio público não contemplados no âmbito do órgão (peça 386, p. 3).

91. E o FNDE informou que entre 2019 e 2022 concluiu 3.053 obras, iniciou 879, sendo que destas 25 já estariam concluídas. Apesar disso, os dados desse acompanhamento mostram que há 3.625 obras paralisadas no Simec 2.0 e que, de 2018 até 2022, o percentual dessas obras cresceu de 25,4% para 57% do total. Além disso, houve a conclusão de apenas 2,8% das obras iniciadas entre os anos de 2019 e 2022.

92. Este enfoque trazido pelos entes como ação que busca atender ao que determina o artigo 45 da LRF não é suficiente para garantir que novos projetos, em sentido amplo, sejam iniciados, em prejuízo da conclusão daqueles que se encontram em andamento ou já concluídos.

93. Essa questão se torna importante porque o CIPI contemplará o módulo cronograma, mas se os órgãos e entidades não entenderem a relevância dessa ferramenta, o preenchimento desses dados restará ineficaz.

94. Por esse motivo, apesar de o Acórdão 871/2022-TCU-Plenário estar associado ao processo de monitoramento, autorizei a abordagem das análises nestes autos, uma vez que os dados guardam

conexão com as questões de atualização de cadastro e evolução de cenários aqui tratadas.

95. De outro modo, minha intenção naquele momento era exatamente atestar, por meio de evidências de um caso concreto associado a uma política pública de alto retorno social que é a área de educação, o que já foi previamente levantado no relatório de auditoria operacional apreciada no Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário.

96. Essa decisão dispôs sobre determinações corretivas e preventivas sistêmicas para atacar as causas da existência de tantas obras paralisadas/inacabadas no nosso país. Quando se fala desse problema na área da educação e da saúde os prejuízos se avolumam, já que não é apenas o custo da obra, mas os relevantes custos sociais impostos à população.

97. Aqui, mais uma vez se constatou que é preciso ter um cadastro de obras com fidedignidade e integralidade, com dados alimentados de forma tempestiva e uniforme, de modo a permitir ao gestor que ele aplique os recursos não baseados no seu sentimento, mas em critérios objetivos que, se excepcionalizados, precisam ser devidamente motivados.

98. Não basta garantir genericamente que mandarei recurso para a obra, é preciso contemplar esse projeto com o valor necessário para que ele seja executado de acordo com o seu cronograma, ou seja, contemplar devidamente um objeto com o recurso necessário para a sua conclusão.

99. Assim, nada melhor que o cronograma atualizado da obra para informar quanto aquela obra precisa naquele ano para ser entregue dentro do prazo. Ora, se ela precisa de x e só autorizam 0,5x já se abre uma brecha para que ela sofra interrupções no fluxo de execução e atrasos. Em paralelo, iniciam-se obras sem nenhum elemento que indique urgência ou relevância em detrimento de aportar recursos para objetos já iniciados e por vezes em fase de finalização.

100. Não há forma mais simples de o gestor ou até mesmo os órgãos de controle avaliarem tal ponto se não for pelo conhecimento do cronograma atualizado das obras em confronto com o montante autorizado para cumprir essa previsão. Exatamente por esse motivo, o CIPI contempla a previsão do módulo cronograma e isso vem sendo acompanhado no monitoramento do diagnóstico de obras paralisadas (TC 036.109/2019-4).

101. Concordo que os gestores responsáveis por executar obras financiadas com recursos federais podem instituir o critério que melhor lhes convenha para comprovar que cumprem o artigo 45 da LRF, só não podem é alegar que o cumprem por mero ato declaratório de conteúdo subjetivo em que os dados, de outra forma, indicam exatamente o contrário. Essa é a realidade verificada no FNDE por exemplo, uma vez que eles não conseguiram demonstrar objetivamente como cumprem aquele dispositivo.

102. Não bastasse isso, a peça orçamentária e os diferentes sistemas também não permitiram ao próprio órgão de controle verificar tal situação. Há uma completa falta de transparência e gestão, o que afeta a governança desse tipo de gasto. A cada ente público é reservado o direito de escolher como realizar o atendimento ao artigo 45, desde que haja comprovação objetiva desse cumprimento, com exceções devidamente motivadas.

103. A Seinfra, de forma diligente, conseguiu evidenciar que o dispositivo não vem sendo atendido e trouxe os casos dos municípios de Tonantins/AM, São Bento/MA e Autazes/AM.

104. O primeiro possui 10 obras paralisadas e inacabadas, mas foi contemplado em 2021 com um novo instrumento para a construção de uma quadra escolar no valor de R\$ 971.668,84. Atualmente, a quadra escolar encontra-se com 11,91% executada, e data de término prevista para 25/6/2022.

105. O município de São Bento/MA possui obras inacabadas, mas, em 2022, iniciou mais uma obra no valor de R\$ 4.369.394,32. Situação similar aconteceu em Autazes/AM, com quatro obras paralisadas e 11 obras inacabadas e, em 2021, iniciou a construção de mais três empreendimentos.

106. Diante desse quadro, considero pertinente orientar a unidade técnica a verificar, quando da realização do próximo ciclo de acompanhamento, ao menos junto aos jurisdicionados que encaminharam informações no subitem 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, quais os métodos e critérios objetivos utilizados para verificação do cumprimento do artigo 45 da LRF por parte de cada ente.

107. Essa avaliação pode permitir além da troca de experiências, até mesmo a identificação de melhores práticas que sirvam de modelo para adoção no âmbito da administração pública federal.

108. Gostaria de concluir esse voto parabenizando toda a equipe técnica da SeinfraUrbana envolvida no trabalho pela qualidade das apurações e procedimentos realizados.

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

TCU, Sala das Sessões, em 23 de novembro de 2022.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2555/2022 – 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 segundo 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 (ANO 2022), 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. considerar cumprida a determinação contida no subitem 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária;

9.2. considerar parcialmente cumprida a determinação contida no subitem 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, pelos seguinte órgãos e entidades: Ministério da Infraestrutura, Ministério da Cidadania, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (Ministério do Desenvolvimento Regional) e Departamento de Projetos Especiais (Ministério das Comunicações);

9.3. considerar não cumprida a determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário, pelos seguinte órgãos e entidades: Ministério de Minas e Energia, ao Departamento Nacional de Obras Contra Secas, à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba e à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste;

9.4. considerar parcialmente cumprida a determinação contida no subitem 9.1.2 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário pelo Ministério da Economia, uma vez que os contratos de obras extraídos da Plataforma Mais Brasil ainda não possuem a situação “paralisada” como opção de preenchimento do campo “situação da execução do empreendimento”;

9.5. 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 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 para publicação no Painel de Obras do Governo Federal, no formato definido por essa pasta, informações atualizadas de seus respectivos contratos de obras públicas, indicando aquelas constantes do art. 2º, inciso VII, do Decreto 10.012/2019:

1. Ministério de Minas e Energia;
2. Departamento Nacional de Obras Contra Secas;
3. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba;
4. Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste;

9.6. determinar ao Ministério da Economia que, no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhe informações sobre o cumprimento do disposto no art. 45, parágrafo único, da Lei Complementar 101/200, em especial acerca da ampla divulgação do relatório de que trata aquele dispositivo;

9.7. recomendar ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União que avalie a conveniência e oportunidade de incluir o Painel de Obras como um módulo do CIPI e garantir que todos os recursos federais para obras sejam concentrados em um só sistema, com fidedignidade e integralidade dos dados:

9.8. dar ciência, com base no art. 2º, II, da Resolução 315/2020, ao Ministério da Economia, de que foram constatadas impropriedades no Painel de Obras previsto no inciso VII do art. 2º do Decreto 10.012/2019 que prejudicam a integralidade e a fidedignidade dos dados das obras constantes do painel, o que contraria o §1º do art. 1º da Portaria 17.951/2020 e Art. 5º, art. 6º e inciso IV, art. 7º da Lei 12.527/2011;

9.9. dar ciência, com base no art. 2º, II, da Resolução 315/2020, ao Ministério das Comunicações e ao Ministério da Infraestrutura, de que a não atualização periódica e semestral dos dados constantes do Painel de Obras contraria o artigo 4º, § 2º da Portaria 17.951, de 28 de julho de 2020, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia;

9.10. orientar a unidade técnica a incluir no próximo ciclo de acompanhamento:

9.10.1. procedimentos para aprofundar as análises na metodologia usada pela Funasa e pelo Ministério da Saúde para o preenchimento do campo situação da execução da obra ao classificar que uma obra/contrato de seus bancos estaria paralisada, inacabada ou em execução;

9.10.2. verificação de quais os métodos e critérios objetivos utilizados para verificação do cumprimento do artigo 45 da LRF por parte ao menos de cada ente listado no subitem 9.1.1 do Acórdão 1.228/2021-TCU-Plenário;

9.11. encaminhar a presente deliberação à Casa Civil, ao Ministério da Economia, 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), ao Comitê Interministerial de Governança e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

10. Ata nº 44/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2555-44/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Vital do Rêgo (Relator) e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral