

VOTO

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

2. De plano, os números são assustadores. Das 38 mil obras levantadas, mais de 14 mil delas estão paralisadas. Ou seja, mais de um terço das obras que deveriam estar em andamento pelo país, não tiveram avanço ou apresentaram baixíssima execução nos últimos três meses analisados em cada caso. Em termos de recursos, são ao menos R\$ 10 bilhões já aplicados sem que tenha sido gerado benefício à população.

3. Para tais conclusões, a equipe de auditoria analisou as informações disponíveis nos bancos de dados da Caixa Econômica Federal (CEF), do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Ministério da Educação (MEC), do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit) e da Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

4. Nesses bancos de dados está concentrada a grande maioria das obras custeadas com recursos federais. Conforme detalhado na Tabela 1, quando do levantamento das informações, entre abril e maio de 2018, foram relacionadas 38.412 obras, para as quais havia sido previsto um investimento inicial de R\$ 725 bilhões.

Tabela 1 - Obras analisadas por banco de dados

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

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

Tabela 2 – Situação das obras analisadas

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

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

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

Tabela 3 – Obras de grande vulto

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

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

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

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

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

Tabela 4 - Obras paralisadas por banco de dados

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

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

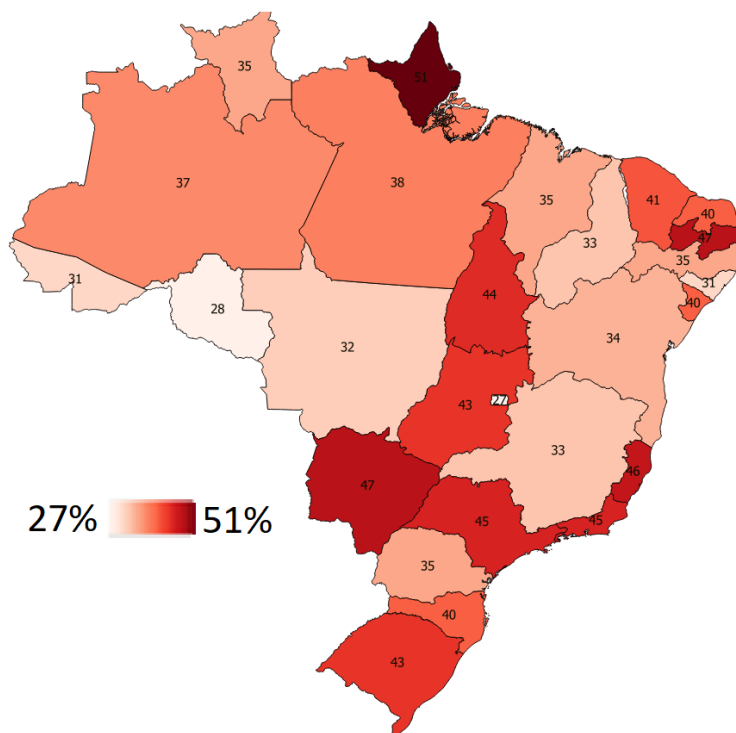


Figura 1 – Mapa de calor dos percentuais de obras paralisadas em cada ente federativo.

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

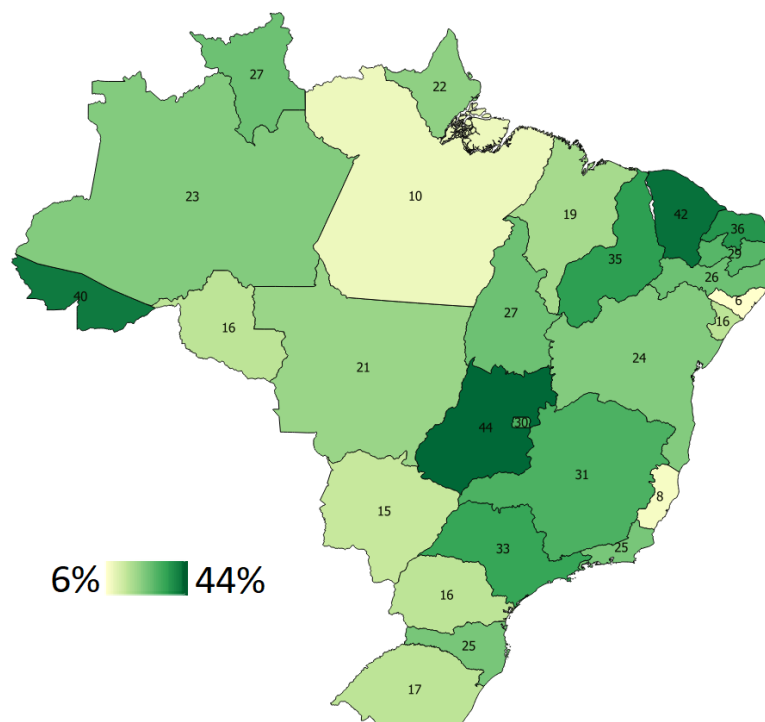


Figura 2 – Mapa de calor dos percentuais dos valores que agora estão atrelados a obras que foram paralisadas em cada ente federativo.

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

II - Efeitos

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

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

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

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

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

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

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

III – Causas

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

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

23. Para as próximas fiscalizações, incluindo o acompanhamento das determinações deste trabalho, proponho que a SeinfraUrbana busque utilizar técnicas de amostragem, cuja seleção deve ser representativa desses cinco maiores bancos de dados. O objetivo é ampliar o diagnóstico dos motivos de paralisação das obras não incluídas no PAC, ainda mais quando muitas delas possuem uma alta taxa de retorno social, a exemplo das obras do MEC e da Funasa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) registre, nos sistemas de informação, dados específicos sobre o tipo de contratação dos projetos (melhor preço, técnica e preço, melhor técnica, etc.), de modo que, futuramente, existam

dados estatísticos para avaliar, com mais segurança, as eventuais vantagens comparativas de cada modelo;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV – Propostas de Encaminhamento

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

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

45. Há ainda três aplicativos para celular. Um voltado para a população, que busca incentivar a participação da sociedade na fiscalização dos recursos (Sinconv Cidadão). Um para fiscalização, no qual é possível associar relatório fotográfico georreferenciado das obras (Sinconv Fiscalização). E um para o público captador de recursos (governadores, prefeitos e organizações sociais), para monitorar a execução de convênios (Sinconv Conveniente).

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

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

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

convergência metodológica e operacional;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator