

Aviso nº 1494 - GP/TCU

Brasília, 7 de dezembro de 2022.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2695/2022 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto que o fundamentam), prolatado pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária do dia 7/12/2022, ao apreciar o processo TC-013.159/2022-4, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

Esclareço que os aludidos autos tratam de consolidação das fiscalizações relacionadas a investimentos em obras públicas (Fiscobras 2022), realizadas pelo TCU entre setembro de 2021 e agosto de 2022.

Por oportuno, registro que as informações constantes do Apêndice C a que se refere o subitem 9.2 da mencionada Deliberação serão entregues nessa Presidência amanhã.

Respeitosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

MINISTRO BRUNO DANTAS  
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

A Sua Excelência o Senhor  
Senador RODRIGO PACHECO  
Presidente do Congresso Nacional  
Brasília – DF

## GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 013.159/2022-4 [Aposos: TC 014.331/2022-5, TC 014.334/2022-4, TC 013.160/2022-2, TC 014.333/2022-8, TC 018.967/2022-1, TC 014.332/2022-1].

Natureza: Acompanhamento.

Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO.

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO:** FISCOBRAS 2022. CONSOLIDAÇÃO DAS FISCALIZAÇÕES RELACIONADAS A INVESTIMENTOS EM OBRAS PÚBLICAS, NO EXERCÍCIO 2022. ATENDIMENTO À LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (LOA 2022 E PLOA 2023). CADASTRO DO PORTFÓLIO DE OBRAS PÚBLICAS. PRIORIZAÇÃO E SELEÇÃO DE PROJETOS. DIGANÓSTICO SETORIAL DAS OBRAS PÚBLICAS. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES AO CONGRESSO NACIONAL. COMUNICAÇÕES AOS ÓRGÃOS QUE COMPÕEM O CENTRO DE GOVERNO. ENCAMINHAMENTOS NO ÂMBITO DO TCU PARA MODERNIZAÇÃO DO FISCOBRAS. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução inserta à peça 67, transcrita a seguir com ajustes de forma, que foi lavrada por equipe da Coordenação Geral de Controle Externo de Infraestrutura (Coinfra) e para a qual consta anuência do titular daquela Coordenação (p. 68):

## I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se do relatório consolidador do 26º Fiscobras, **FISCOBRAS 2022**, conforme previsto na Resolução-TCU 280/2016 com vistas a atender o disposto no art. 139, inciso II, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022) e sistematizar informações de diversos trabalhos do TCU sobre obras públicas no corrente ano.

2. Para o realizar o presente relatório, além da consolidação das fiscalizações de conformidade de obras típicas realizadas conforme a Resolução-TCU 280/2016, o Plenário, por proposta do Ministro Relator Aroldo Cedraz, determinou (Acórdão 1613/2022-TCU-Plenário) a realização de fiscalização na modalidade Acompanhamento, assim como a constituição de processos apartados, um para cada Seinfra, a fim de subsidiar a realização dos exames e consolidação dos demais resultados do Fiscobras 2022, conforme autorizados no Acórdão 716/2022-TCU-Plenário.

3. Assim, conforme autorizado pelo Acórdão 716/2022-TCU-Plenário, o escopo do presente trabalho contemplará:

- 3.1. consolidação das obras fiscalizadas para atendimento à LDO 2022; e
- 3.2. consolidação dos relatórios de panoramas de obras financiadas pelo Orçamento-Geral da União e de informações sobre seleção e priorização de projetos também por ele financiados; e
- 3.3. resultados de trabalhos que contribuam para a boa gestão dos recursos destinados à execução de obras públicas, como o acompanhamento de obras paralisadas e das

obras da Codevasf, entre outros.

4. Além desta introdução, este relatório terá a seguinte estrutura:

- 4.1. tópico II - Fiscobras 2022 e evolução de abordagem de controle, no qual se apresenta uma perspectiva de continuidade para uma evolução gradual e sistemática de controle em obras públicas, considerando o ciclo de vida e a cadeia de valor associada das obras;
- 4.2. tópico III - Visão geral das obras públicas na LOA 2022 e perspectivas para 2023, no qual será apresentado um detalhamento do orçamento para obras públicas na Lei de Orçamento de 2022, os principais temas finalísticos e de gestão contemplados, bem como o desdobramento desses recursos até as principais ações de obras públicas, passando pelas transferências voluntárias e emendas parlamentares. Será apresentado ainda uma avaliação preliminar da Proposta de Lei de Orçamento Anual de 2023;
- 4.3. tópico IV – O universo das obras públicas no Brasil – desafios de uma gestão central com base em dados e plataformas transparentes, no qual se apresentará um panorama geral das obras públicas a partir de informações da forma de gestão dos portfólio de obras pelos órgãos setoriais e órgão central (Ministério da Economia) e da priorização e seleção das obras;
- 4.4. tópico V – Diagnóstico detalhado da situação das obras públicas por setor, no qual será apresentada a situação do portfólio de obras em andamento e paralisadas; e
- 4.5. tópico VI - Consolidação das ações específicas de obras fiscalizadas em 2022, no qual serão apresentados os resultados consolidados das auditorias de conformidade de obras para atendimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022.

5. Importa destacar que as diversas determinações do TCU realizadas à Segecex por ocasião da apreciação do Fiscobras 2021 (Acórdão 2.579/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes), todas no sentido de aprimorar os trabalhos e sistemática de apresentação dos resultados dos próximos Fiscobras, serão abordadas no tópico II deste relatório, apresentando de que forma a recomendação foi tratada para o presente trabalho e como poderão ser encaminhadas nos próximos Fiscobras.

6. Por fim, o presente trabalho contou com a participação:

- 6.1. de todas as unidades técnicas vinculadas à Coinfra, seja na fiscalização dos processos de conformidade de obras e outros trabalhos mais estruturantes, a exemplo do monitoramento de obras paralisadas, e também no exame, por meio dos processos de acompanhamento apartados autuados, um para cada Seinfra, a fim de realizar o diagnóstico sobre o portfólio e critérios de seleção e priorização de obras de seus respectivos setores;
- 6.2. da Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG), apoiando nas agendas com a Secretaria de Orçamento Federal – SOF e esclarecimentos sobre a governança orçamentária das obras públicas no PPA, LOA e LDO e sistemas estruturantes para obtenção de dados e informações;
- 6.3. da Coordenação-Geral de Fiscalização da Área Social (COSOCIAL), no apoio à inserção na plataforma EPP de rotinas de pesquisa e mineração de dados e informações associadas a obras públicas; e
- 6.4. do Grupo de Trabalho - GT Prospecção do TCU, liderado pela SEC-SP/TCU, que trouxeram dados, informações e análises dos desdobramentos dos recursos para obras públicas no Ministério de Desenvolvimento Regional e no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

## II. FISCOBRAS 2022 E EVOLUÇÃO DE ABORDAGEM DE CONTROLE

7. O plano anual de fiscalizações de obras públicas do Tribunal de Contas da União (TCU), denominado Fiscobras, consiste numa série de fiscalizações realizadas em obras públicas, que abrangem **desde as fases iniciais de concepção, como os estudos de viabilidade e os projetos básicos, até as etapas de contratação, execução e manutenção da obra.**

8. Essa abordagem de fiscalização de conformidade, por obra, é o cerne do atendimento à LDO, que determina ao TCU a fiscalização com base em critérios de materialidade de recursos envolvidos, localização geográfica, histórico de irregularidades e relevância socioeconômica.

9. Desde a sua previsão na LDO de 1998 - Lei 9.473/1997, o Fiscobras contou com 1907 fiscalizações por todo país. Todas as obras fiscalizadas pelo Tribunal, com as respectivas localizações e dados sobre os resultados das auditorias podem ser consultadas por meio do **Portal de Fiscalização de Obras do TCU** (<https://portal.tcu.gov.br/controle-e-fiscalizacao/infraestrutura/>).

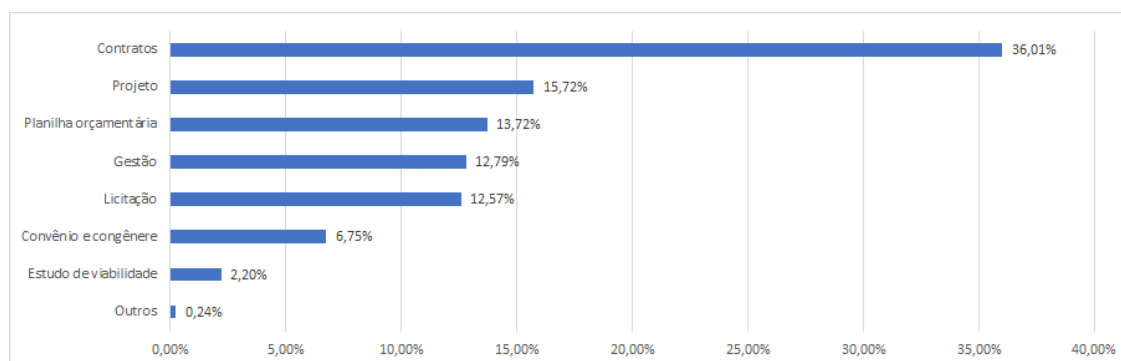
10. Somente nos últimos dez anos, **foram realizadas 1.051 fiscalizações de obras, abrangendo R\$ 275,83 bilhões em dotação orçamentária.** As principais irregularidades apontadas estão relacionadas a deficiência de estudos e projetos (fase de planejamento), seguidas de atrasos na execução e sobrepreço/superfaturamento, conforme se pode observar no Gráfico 1. Ademais, verifica-se pelo Gráfico 2 que mais da metade dos achados das fiscalizações dos últimos dez anos ocorreram em contratos ou projetos.

**Gráfico 1 - Percentuais das irregularidades por tipos, excluídas aquelas cujo tipo não pode ser identificado.**



Fonte: elaboração própria com dados dos sistemas internos do Tribunal.

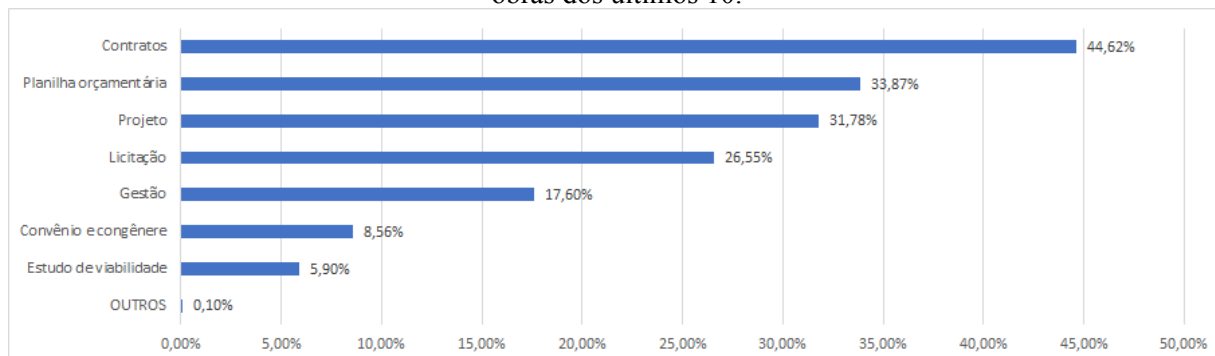
**Gráfico 2 - Achados dos últimos 10 anos subdivididos por objeto em que foram encontrados.**



Fonte: elaboração própria com dados dos sistemas internos do Tribunal.

11. Analisando a frequência dos tipos de achados nas fiscalizações de obras dos últimos 10 anos, **aproximadamente 45% das fiscalizações apresentaram achados em contratos e aproximadamente 34% em planilhas orçamentárias, 32% no projeto básico e 27% na licitação**, conforme revela o Gráfico 3.

**Gráfico 3 - Frequência em que achados foram encontrados em determinado objeto nas fiscalizações de obras dos últimos 10.**



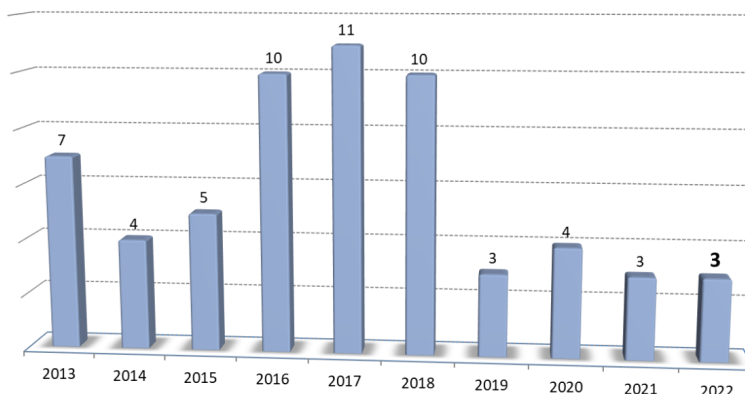
Fonte: elaboração própria com dados dos sistemas internos do Tribunal.

12. Embora a frequência de achados na etapa de execução contratual seja a maior, é fato notório que grande parte dessas irregularidades tem origens nos projetos e minutas de edital e contratos mal

formulados. **Portanto, buscar entender as raízes dos problemas e atuar sistematicamente nelas é um dos desafios do controle externo na área de obras públicas.** Essa mudança de foco já vem sendo fortalecida ano a ano pelo TCU, o que poderá ser evidenciado a partir de vários trabalhos que serão apresentados neste relatório.

13. Em termos de constatações de Irregularidades Graves com Indicação de Paralisação (IGP) do fluxo financeiro e orçamentário das obras, a Figura 1 retrata a quantidade de indicações realizadas pelo TCU ao Congresso Nacional nos últimos dez anos.

**Figura 1 - Quantidade de IGPs ano a ano.**



Fonte: elaboração própria com dados dos sistemas internos do Tribunal.

14. A diminuição das IGPs pode estar associada à contínua diminuição de investimentos em grandes obras públicas, foco da atuação do Fiscobras, vivenciada nos últimos anos em face da restrição fiscal do país em investir em grandes obras.

15. Contudo, **é certo que a atuação cada vez mais preventiva do TCU nas obras públicas, auxiliando a correção de problemas graves na origem dos projetos e licitações** e realizando o acompanhamento contínuo de grandes projetos de obras, reduz a necessidade de indicação, ao Congresso Nacional, de IGPs, já que proporciona a correção rápida das irregularidades graves com um custo de transação muito menor, pois não envolve contratos já firmados, projetos já totalmente consolidados e em fase de execução. Muitas vezes, a correção da irregularidade é tomada de ofício pelos gestores em face das constatações do TCU.

16. Nesse ano, isso pôde ser evidenciado nas fiscalizações do TCU. Das trinta (30) fiscalizações realizadas, vinte (20) delas tiveram o como foco projetos nas suas fases iniciais, conforme anotado no tópico VI deste relatório. Isso permite ao Tribunal contribuir para a correção de eventuais problemas ainda na fase de estudos de viabilidade, projeto básico ou licitação, evitando que problemas graves sejam levados à fase de execução contratual com consequências muito mais danosas. É o caso, por exemplo, das auditorias nas obras da pavimentação e infraestrutura hídrica conduzidas pela Codevasf. Embora tenham-se identificado irregularidades graves em diversos trabalhos do TCU (Acórdãos 2.176/2022, 2.177/2022, 2.178/2022, todos do Plenário do TCU), o fato de **o Tribunal ter atuado de forma sistemática logo no início dos projetos e das licitações permitiu que os problemas de maior gravidade fossem corrigidos rapidamente pela estatal, viabilizando a continuidade das obras sem necessidade de realizar indicativo de paralisação ao Congresso Nacional.**

17. **Em termos financeiros concretos, nos últimos 10 anos, o TCU devolveu ou evitou que fossem gastos 2,7 bilhões em obras públicas (peça 66).** Além disso, existem inúmeros outros benefícios advindos das fiscalizações, como a melhoria na alocação de recursos, o aprimoramento de leis e normas, a redução de danos ambientais e o aperfeiçoamento de políticas públicas e da gestão pública.

18. A título de exemplo, conforme consignado no Acórdão 2.252/2009-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, (Fiscobras 2009), destaca-se **a melhoria na gestão do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) atribuída à adoção de medidas**

**corretivas determinadas pelo TCU, como a padronização dos seus editais de licitação e a uniformização dos procedimentos e rotinas na instrução de processos licitatórios.**

19. Ao longo dos 25 anos de realização do Fiscobras, o **TCU também atuou na avaliação dos Sistemas de Referência de preços oficiais**, estabelecidos pelo Decreto 7.983/2013, SICRO e SINAPI, contribuindo para o aprimoramento e consolidação desses sistemas referenciais de custos de obras públicas. É um benefício que vai muito além da correção de uma irregularidade pontual de uma obra, tendo um efeito **benéfico transversal na economicidade das obras públicas**.

20. As fiscalizações também colaboram para o aprimoramento do entendimento sobre questões jurídicas relacionadas ao investimento público em infraestrutura. Em sua jurisprudência, o TCU possui acórdãos e súmulas que orientam os gestores quanto à fiel interpretação da legislação, de forma a resguardar o bem comum em favor da sociedade.

21. Além de atender e auxiliar o Congresso Nacional no processo de alocação orçamentária, o Fiscobras tem conferido transparência à sociedade sobre a atuação do poder público quanto à execução de obras públicas, e tem servido como insumo para o planejamento do próprio Tribunal, pois foram apontadas as principais fragilidades do governo na condução das políticas que envolvem essas obras.

22. Existe, no entanto, espaço para a evolução, mediante o emprego de uma abordagem focada em resultados por meio de indicadores chaves e uso mais intensivo dos recursos digitais para analisar e disponibilizar informações sistemáticas e sistematizadas de obras públicas, facilitando a visualização das informações mais relevantes para o gestor, Congresso e sociedade, conforme se verá a seguir.

23. Por ocasião do julgamento do Fiscobras 2021, o TCU determinou à Segecex melhorias na abordagem do Fiscobras, notadamente as seguintes:

9.5.1. adote as medidas de sua alçada para dar continuidade à implementação do processo de evolução e modernização do Fiscobras, de modo a retratar, de maneira cada vez mais assertiva, a situação da infraestrutura, os desafios e as causas raízes dos principais problemas estruturantes identificados;

9.5.2. avalie a viabilidade de aprimorar a utilização de indicadores no âmbito do Fiscobras, com vistas a mensurar com fidedignidade a qualidade da infraestrutura dos diversos setores do país, bem como medir o desempenho da atuação governamental, o que pode ser um relevante insumo para nortear as ações dos Poderes Executivo e Legislativo;

9.5.3. avalie a conveniência e oportunidade de rever os procedimentos de auditoria aplicáveis ao Fiscobras, de modo a incorporar as regras da novel Lei 14.133/2021, bem como, eventualmente, alinhar alguns de seus procedimentos de auditoria ao novo formato do Fiscobras e à necessidade da identificação das causas raízes dos problemas identificados com maior recorrência;

9.5.4. avalie a viabilidade de, nos próximos relatórios consolidados do Fiscobras, apresentar as informações em formato de Relato Integrado, com emprego de mais instrumentos visuais, com vistas a tornar o documento mais acessível aos agentes interessados, contemplando, se possível, o montante fiscalizado por este Tribunal, ao longo dos anos, da carteira de contratos custeados e vigentes pelo governo federal, em termos de quantidade e valores totais, dentre outras informações que se considerem relevantes; e

9.5.5. dê conhecimento desta decisão às unidades técnicas vinculadas à Coinfra, para que os desafios transversais e setoriais descritos no relatório e voto que a fundamentam sejam utilizados como insumo no planejamento das suas respectivas ações de controle.

24. Os comandos acima foram utilizados como norte para reprogramar o Fiscobras 2022, que passou a ter, além do atendimento à LDO com as fiscalizações de conformidade das obras mais relevantes do país em termos de materialidade, relevância e risco, um panorama geral das obras públicas federais,

especificando, nesse primeiro momento, como é gerido o portfólio de projetos e obras do governo federal e como estão estabelecidos os critérios de priorização e seleção de obras para receberem investimentos. Isso será apresentado nos tópicos IV e V.

25. Outra linha importante foi reforçar o enfoque preventivo, atuando sistematicamente nas fases de concepção, projeto e editais de obras. Exemplo disso foram as auditorias realizadas nos editais da Codevasf para pavimentação (Sistema de Registro de Preços), nos grandes projetos de infraestrutura hídrica dos canais do Xingó, do Apodi e do Sertão Baiano e nas licitações do MDR por meio de acompanhamento contínuo de editais, com uso de ferramentas de tecnologia para selecionar e examinar de forma automatizada cláusulas editalícias e orçamento da obra (TC 005.920/2022-1, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira).

26. Tornar o relatório mais simples, focado nos valores-chaves que o TCU pode entregar, também foi um esforço desse Fiscobras 2022. Associado ao presente relatório, que tem a função técnica de dar todos os subsídios informacionais e de opinião para o Relator e Plenário deliberarem, serão apresentados diversos produtos que resumem e indicam os resultados de valor deste trabalho em alguns “cliques” (painel digital) ou em poucas páginas (fichas).

27. Para tanto, estruturou-se uma página de Fiscalização de Obras (<https://portal.tcu.gov.br/controle-e-fiscalizacao/infraestrutura/>) que contém todas as fichas sínteses dos temas mais importantes tratados neste relatório, painéis com informações gerais e específicas sobre todas as obras já auditadas pelo TCU e demais painéis relacionados a obras públicas como “Obras Paralisadas” e “Prevenção a Desastres”, além de indicar à sociedade os caminhos para obtenção de informações sobre obras públicas nos diversos sistemas e painéis da administração pública.

28. Quanto à possibilidade de utilização de indicadores, embora tenha-se prospectado iniciar neste Fiscobras 2022, a complexidade de estabelecer indicadores que de fato reflitam valor para as obras públicas, associados a problemas-chaves, com métricas que possam retratar com fidedignidade a melhoria ou não do que será medido, impôs barreiras operacionais.

29. A partir dos insumos do presente Fiscobras, principalmente relacionados à base de dados e informações sobre o portfólio de obras públicas e a avaliação do grau de maturidade dessas para fins de priorização e seleção, esta Corte poderá, já no próximo ciclo, avaliar com mais informações a constituição de indicadores viáveis nessa linha.

30. Dessa forma, sem prejuízo de outras iniciativas, sugere-se que, para o Fiscobras 2023, sejam realizadas avaliações piloto para emular indicadores específicos para: (i) maturidade dos projetos-chaves de obras públicas a fim de permitir indicar quais estariam mais maduros e aptos a serem implementados; (ii) grau de maturidade da estrutura e da governança das instituições-chaves que planejam e executam obras; e (iii) de evolução do volume de investimentos, quantidade de recursos executados e prazos de implantação de grandes projetos, programas e políticas relacionadas à obras públicas.

31. Tais indicadores, focados em valores-chaves das obras públicas, são ancorados por estudos e diagnósticos de instituições do próprio Governo (IPEA, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura do Ministério da Economia), e de instituições como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento. Além disso, com o trabalho realizado neste presente Fiscobras, e os endereçamentos que serão propostos ao Governo sobre essa temática de portfólio de projetos e critérios de seleção, o caminho para o TCU propor indicadores associados se torna mais sólido.

32. Outros pontos de aprimoramento da estratégia de atuação nas obras públicas encontram-se em andamento, considerando os principais pontos de valor que podem ser agregados pelo controle no ciclo de vida das obras públicas. A Figura 2 detalha o ciclo de vida das obras públicas em 10 passos e a Tabela 1 exemplifica os principais valores que o Controle pode entregar em cada um desses passos.

**Figura 2 - Ciclo de vida das obras públicas**





Fonte: [Obras Públicas em 10 Passos, TCU, 2021](#)

**Tabela 1** – Passos envolvidos na concepção e execução de uma obra pública e exemplos de como o Controle pode agregar valor

<u>Passo da Obra Pública</u>	<u>Principais Valores Entregues</u>
Levantamento de necessidades locais de infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Correta caracterização do problema/necessidade</li> <li>- Correlação entre a necessidade social, econômica e ambiental com a realização de uma obra</li> </ul>
Planejamento e definição de ações prioritárias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construção de carteiras de projetos prioritários</li> <li>- Priorização de projetos com base em análises de custo-benefício, custo-efetividade e outras metodologias</li> </ul>
Realização de estudo técnico preliminar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diminuição das incertezas do projeto a partir de utilização de informações hígdas</li> </ul>
Definição do objeto para atendimento da necessidade pública – projeto básico da obra	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caracterização completa da obra com consequente diminuição de riscos, incertezas e melhor acurácia do custo, prazo e qualidade</li> </ul>
Captação de recursos e definição do órgão gestor do projeto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir recursos perenes e suficientes para a realização do projeto considerando a sua implantação, manutenção e adequada operação.</li> </ul>
Realização da licitação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoção da integridade, competitividade e economicidade</li> </ul>
Contratação, fiscalização e recebimento da obra	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestão de riscos e execução contratual para garantia do custo, prazo e qualidade definidos nos estudos e projetos.</li> </ul>
Prestação de Contas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Accountability</i> do projeto, permitindo avaliar a sucesso e lições aprendidas</li> </ul>

Fonte: elaboração própria.

33. Há desafios sistemáticos em todas as etapas do ciclo de vida das obras públicas, traduzidos na cadeia de valor associada. Conforme já exposto, neste Fiscobras, atacou-se de forma mais estruturada como são formados os portfólios de obras e a forma de análise e priorização de projetos, componentes do passo Planejamento e definição de ações prioritárias, pedras fundamentais para aplicar os recursos em obras que tragam o maior benefício à sociedade.

34. As etapas de avaliação de estudos de viabilidade, projetos, licitação e execução contratual já vêm sendo acompanhadas pelo TCU nos Fiscobras anuais, considerando uma abordagem de conformidade em objetos específicos (obras selecionadas). Há, no entanto, abordagens que podem ser aprimoradas.

35. Nesse sentido, vale destacar que, para o Fiscobras 2023, já estão aprovadas: fiscalizações sistêmicas para avaliar reequilíbrios econômico-financeiros (ênfase na garantia do custo e prazo da execução contratual); ações para retomada de obras paralisadas; projetos e licitação de obras rodoviárias do DNIT à luz da Nova Lei de Licitações e Contratos; e licenciamento ambiental de obras públicas. São auditorias que visam examinar as ações dos gestores em relação a problemas específicos que afetam as obras de forma transversal.

36. Por outro lado, é importante considerar que as obras públicas federais somam mais de 22,6 mil, sendo 8,6 mil paralisadas (Relatório do TC 021.731/2019-5 – aguardando julgamento), sendo desafiador considerar esse universo em termos de controle. Para tanto, é de extrema relevância o uso intensivo de dados e informações estruturados e transparentes para uma boa gestão central das obras por parte do Governo. O Controle Externo também deve considerar esse universo de obras em sua estratégia de controle.

37. Nesse sentido, é importante considerar a amplitude de todo portfólio de obras públicas na estratégia de controle. Com o uso intensivo de ferramentas digitais, dados e informações é possível disponibilizar à sociedade e ao Congresso Nacional exames qualitativos e quantitativos sobre esses projetos, endereçar os problemas estruturais aos responsáveis corretos, dar transparência e proporcionar que a sociedade realize seu controle social, em apoio ao controle externo.

38. Nesse sentido, ressalta-se que a Estratégia Digital em Infraestrutura do TCU, em curso no âmbito da Coordenação de Infraestrutura (Coinfra), está sendo operacionalizada para implantar e aprimorar o uso de ferramentas digitais e abordagens de controle que permitam esse ganho de escala e qualidade, aumentando a amplitude e a profundidade do controle. Nessa linha, destacam-se as seguintes ações:

- i) estratégia centralizada na Coinfra por meio do Serviço de Dados de Infraestrutura (Sedinfra) a fim de coordenar, sistematizar e priorizar esforços para as ações de consolidação da estratégia digital;
- ii) criação de Núcleo de Avaliação de Dados e Informações de Obras na SeinfraUrbana, de caráter operacional;
- iii) investimentos no Sistema de Análise de Orçamento (SAO) para análises automatizadas de editais de obras públicas e sua integração com plataformas governamentais e disponibilização de acesso à rede de controle e gestores previamente qualificados; e
- iv) orientações estratégicas para a utilização de ferramentas digitais de controle (Alice, SAO e e-PP) para realização de análises contínuas de editais de obras em sede de acompanhamentos anuais.

39. Estratégia digital de controle, contudo, não pode contemplar apenas “olhar para dentro”, ou seja, desenvolver o controle com abordagens, dados e ferramentas digitais. É muito importante ter um “olhar para fora” focado na administração pública e na sociedade:

39.1. Na administração pública porque é ela quem produz, guarda e gerencia os dados primários das políticas, planos, programas e ações e, em função de um dever legal e de transparência ativa, deve disponibilizar esses dados a toda sociedade de forma simples, estruturada, robusta, completa e tempestiva;

39.2. Na sociedade pois, ela, como o cliente de todas as políticas, planos, programas e ações governamentais, deve ser agente ativo da construção e avaliação destes a partir dos dados e informações que são disponibilizados pela administração pública.

40. Dadas essas premissas, considera-se importante que no desenho da estratégia de controle do TCU para obras públicas esteja incluída também a avaliação sistematizada da administração pública para prover dados e informações de qualidade sobre as políticas, planos e ações de infraestrutura, notadamente, as obras e serviços de engenharia.

41. Neste ponto, ressalta-se que há trabalhos importantes em curso no TCU, como o diagnóstico das obras paralisadas a partir de monitoramento, acompanhamento e auditoria (TC 036.106/2019-4, TC 021.731/2019-5 e TC 009.197/2022-2, respectivamente) e monitoramento da implantação do Cadastro de Obras (TC 036.106/2019-4), todos de relatoria do Ministro Vital do Rego e o monitoramento da Plataforma + Brasil, sobre transferências voluntárias, no âmbito do TC 029.158/2020-6, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

42. Quanto à sociedade, é imperativo que os órgãos gestores e de controle permitam acesso simples e inteligível aos dados e informações com qualidade para que os cidadãos possam realizar o importante “controle social”, retroalimentando a gestão pública e o controle externo.

43. No tópico IV essa questão relacionada à digitalização e controle das informações relacionadas às obras públicas será mais bem explorada no contexto de avaliação do portfólio de obras públicas com recursos federais.

44. Portanto, considerou-se importante destacar neste capítulo as oportunidades de controle de obras que se seguirão nos próximos anos, com uso intensivo de dados e informações, ferramentas de análise de risco e automatizadas e abordagens que considerem, além da conformidade de grandes obras, seus desafios transversais, causas raízes de problemas recorrentes e outros.

45. Considerando que as estruturas administrativas das unidades de controle externo da Segecex poderão passar por alterações no próximo ano, considera-se importante **dar conhecimento à unidade básica sobre as perspectivas de continuidade do Fiscobras segundo a abordagem trazida no presente tópico para ciência e providências que entender cabíveis.**

46. A seguir, passa-se para um exame dos aspectos mais relevantes do orçamento federal para as obras públicas.

### **III. VISÃO GERAL DAS OBRAS PÚBLICAS NA LOA 2022 E PERSPECTIVAS PARA 2023**

47. As Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) são as leis que autorizam as receitas e fixam as despesas governamentais para um determinado ano. Para 2022, a LOA é a Lei 14.303/2022.

48. Nessas leis ficam previstos e autorizados os valores (dotação orçamentária) para cada ação que o governo pretende executar dentro de seus programas, os quais, por sua vez, estão diretamente ligados ao PPA e buscam identificar o que se pretende alcançar com a implementação de determinada política pública.

49. As ações indicam o que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa ao qual elas se referem.

50. A LOA é organizada em programas de trabalho, representados por uma codificação em que cada parte do código representa uma informação de classificação qualitativa ou quantitativa da despesa. Esses programas de trabalho são chamados também de funcionais programáticas. A Figura 3 traz um exemplo da codificação completa de uma despesa, com os respectivos significados de cada parte do código.

**Figura 3** - Programa de trabalho com a codificação completa de uma despesa exemplificativa

CÓDIGO COMPLETO*		10.	39.	252.	26.	782.	2075.	7M64.	0043.	9999.	0.	100.	4490.	2
QUANTITATIVO	<b>Esfera:</b> Orçamento Fiscal	10												
	<b>Órgão:</b> Ministério da Infraestrutura		39											
	<b>CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL:</b> Unidade Orçamentária: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT			252										
	<b>CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL:</b> Função: Transporte				26									
	<b>Subfunção:</b> Transporte Rodoviário					782								
	<b>PROGRAMA:</b> Transporte Terrestre						2075							
	<b>CLASSIFICAÇÃO PROGRAMÁTICA:</b> Ação: Construção de Trecho Rodoviário							7M32						
QUALITATIVO	<b>SUBTÍTULO:</b> Paraíba								0043					
	<b>IDOC:</b> Outros recursos									9999				
	<b>IDUSO:</b> Recursos não destinados à contrapartida										0			
	<b>Fonte de Recursos:</b> Recursos do Tesouro - Exercício Corrente (1) Recursos Ordinários (00)											100		
	<b>Natureza da Despesa:</b> Categoria Econômica: Despesas de Capital (4); Grupo de Natureza: Investimentos (4); Modalidade de Aplicação: Aplicação Direta (90)												4490	
VIA	<b>Identificador de Resultado Primário:</b> Primária													2
	Discricionária													

Fonte: Manual Técnico do Orçamento (MTO) 2023

51. Um dos classificadores qualitativos dos programas de trabalho é a ação orçamentária. As ações orçamentárias são definidas no Manual Técnico do Orçamento como sendo o conjunto de operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa.

52. Apesar da LOA ser organizada em programas de trabalho codificados em um conjunto de diversos classificadores, **não há explicitamente um identificador que associe a previsão dos gastos com obras ou serviços de engenharia que estejam planejados nos investimentos em infraestrutura.** Isso já foi encaminhado ao Centro de Governo pelo TCU como uma oportunidade de aprimoramento da transparência por ocasião do julgamento do Fiscobras 2021 (Acórdão 2579/2021-TCU-Plenário):

9.1. comunicar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Economia, à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e à Secretaria do Programa de Parcerias da Presidência da República que:

(...)

9.1.4. foram identificadas as seguintes oportunidades de melhoria no processo orçamentário, no tocante às obras públicas:

(...)

9.1.4.2. aprimoramento da descrição dos programas e ações orçamentárias, com vistas a aumentar a transparência das informações para permitir a identificação dos montantes destinados à execução de obras públicas.

53. Para identificar as ações que são destinadas a obras e serviços de engenharia de forma anterior à execução do orçamento, a área técnica do TCU realiza busca, a partir da base de dados do autógrafo da LOA disponibilizada no portal da Câmara dos Deputados, após a aprovação da lei, por meio de algumas palavras-chave, como por exemplo: “construção”, “reforma”, “adequação de trecho”, “ampliação”, “conservação” e “adaptação”.

54. Em 2022, utilizou-se também a base de detalhamentos de ações orçamentárias, disponibilizada no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP<sup>1</sup>), para refinar essa identificação.
55. As ações orçamentárias são tipificadas como “projetos”, “atividades” ou “operações especiais”.
56. As ações do tipo “projeto” *expandem a produção pública ou criam infraestrutura para novas atividades, ou, ainda, implementam ações inéditas num prazo determinado*<sup>2</sup>.
57. As ações do tipo “atividade” *resultam em produtos ou serviços necessários à manutenção da ação do Governo, mantendo o nível da produção pública, ou seja, sua produção não incorpora ao patrimônio da União nem contribui para o aperfeiçoamento da ação de governo no âmbito da União*<sup>3</sup>.
58. Por fim, as ações do tipo “operações especiais” são ações que não se enquadram nas duas outras classificações, *podendo, entretanto, contribuir para a produção de bens ou serviços à sociedade, quando caracterizadas por transferências a outros entes*<sup>4</sup>.
59. As ações do tipo “projeto”, “atividade” e “operações especiais”, em alguns casos, podem estar diretamente ligadas à execução de obras e serviços de engenharia. Além disso, no SIOP, há o registro do produto, bem ou serviço, destinado ao público-alvo, ou do insumo que será utilizado para a produção futura de bem ou serviço, resultado da referida ação.
60. Assim, para refinar os resultados de classificação de programas de trabalho relacionados a obras ou serviços de engenharia, também foi realizado um cruzamento com as ações do tipo “projeto” e “atividade” que possuem como produto cadastrado palavras-chaves como “obra construída”, “obra executada”, “trecho pavimentado”, “ampliação realizada”, entre outras.
61. Aplicando-se essa metodologia, foi possível, de forma aproximada, relacionar programas de trabalho com o planejamento do gasto com obras e serviços de engenharia.
62. Com base nessa metodologia, **foi identificada uma dotação total de R\$101,1 bilhões para ações relacionadas com obras ou serviços de engenharia na LOA de 2022.**
63. Segmentando-se os valores das dotações relacionadas a obras por esfera orçamentária, verificou-se que, no orçamento Fiscal e da Seguridade Social, foram autorizadas dotações no valor total de R\$ 17,3 bilhões para programas de trabalhos relacionados a obras, o que representou 17,1% do valor total de dotações orçamentárias para obras.
64. Na esfera do orçamento de Investimento das Estatais, foi identificado que a dotação total relacionada a obras é de R\$ 83,8 bilhões, ou 82,9% do orçamento total para obras. A Tabela 2 mostra as dotações para obras por esfera do orçamento, em comparação com a dotação total daquela esfera.

---

<sup>1</sup> SIOP - <https://www.siop.planejamento.gov.br/>

<sup>2</sup> MTO – Item 4.5.2.2 Projeto

<sup>3</sup> MTO – Item 4.5.2.1 Atividade

<sup>4</sup> MTO - Item 4.5.2.3 Operação Especial

**Tabela 2** - Dotações relacionadas a obras.

<u>Orçamento</u>	<u>Valor total de dotações de obras (R\$)</u>	<u>Representatividade das dotações totais de obras</u>
Fiscal	13.275.380.039,00	13,1%
Investimento das Estatais	83.797.086.947,00	82,9%
Seguridade Social	4.047.206.756,00	4%

Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2022

65. Importante notar que o orçamento de investimentos de estatais, que representa mais de 80% de todo o gasto público direto com infraestrutura, é realizado por meio das empresas estatais federais, notadamente Petrobras (com R\$ 67 bilhões) e Eletrobras (R\$ 11 bilhões). O controle acionário dessa última, no entanto, deixou de pertencer à União em 17/6/2022, em razão da conclusão do processo de capitalização da empresa.

66. Os projetos de infraestrutura dessas empresas estatais são compostos basicamente por grandes empreendimentos em ambiente de mercado de petróleo, gás e do setor elétrico. Ademais, embora sejam consideradas infraestrutura de energia, a maioria dos indicadores internacionais de investimentos em infraestrutura estão relacionados com investimentos destinados à logística e à infraestrutura urbana em geral.

67. A infraestrutura logística e urbana tem grande peso no orçamento fiscal e da seguridade social, sendo essa esfera orçamentária a responsável por destinar recursos para obras e serviços de engenharia para a maioria das obras de construção e manutenção de infraestrutura logística, urbana e hídricas na esfera federal. **Apesar disso, esse orçamento contou apenas com R\$ 17,1 bilhões do orçamento federal em 2022, ou menos de 0,2% do PIB.**

68. Nesse ponto, é importante destacar que o nível de investimentos em infraestrutura é um gargalo para o desenvolvimento, conforme reconhecido pelo próprio Governo na Estratégia Federal de Desenvolvimento, instituída pelo Decreto 10.531/2020, o qual prevê a necessidade de sair dos atuais 1,3% do PIB (considerando os investimentos públicos e privados) e atingir 3,4% do PIB em 2031.

69. Assim, mesmo com os investimentos privados angariados por meio das concessões, os investimentos públicos ainda são a base de grande parte da infraestrutura logística e social do país.

70. Tal fato já foi objeto de alerta pelo TCU no âmbito do Fiscobras 2021, Acórdão 2.579/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes:

9.1.3. os níveis de investimento em infraestrutura atualmente verificados são insuficientes para melhorar significativamente seus respectivos indicadores e, com isso, contribuir com o reposicionamento do país entre as nações mais economicamente competitivas, sendo necessário, em vista do cenário atual, continuar estudando formas alternativas para atrair investimentos privados nos diversos setores da infraestrutura nacional;

71. A Tabela 3 detalha o orçamento fiscal e de seguridade social da LOA 2022 destinado a obras públicas, por função.

**Tabela 3** - Dotação de obras por Função - Orçamento Fiscal e de Seguridade Social

<u>Função</u>	<u>Dotação de obras (R\$)</u>
Transporte	6.739.733.080,00

Educação	3.240.695.546,00
Saúde	3.145.287.712,00
Gestão Ambiental	846.993.082,00
Defesa Nacional	826.239.735,00
Ciência e Tecnologia	472.986.625,00
Segurança Pública	470.710.894,00
Desporto e Lazer	454.867.685,00
Saneamento	251.174.762,00
Judiciária	214.264.369,00
Agricultura	149.123.687,00
Comércio e Serviços	143.291.797,00
Urbanismo	128.517.139,00
Essencial à Justiça	83.400.000,00
Administração	50.671.640,00
Cultura	38.378.357,00
Legislativa	26.000.000,00
Energia	22.000.000,00
Direitos da Cidadania	18.250.685,00

Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2022

72. O setor de transportes, que recebeu grande parte dos recursos (R\$ 6,7 bilhões), inclui todas as rodovias federais geridas pelo DNIT, os investimentos e a manutenção de ferrovias federais (exceto as concedidas), os portos públicos e as hidrovias. Apenas para exemplificar o tamanho do déficit de investimentos públicos, segundo estimativas do Ministério da Infraestrutura (peça 49, p. 6), **são necessários mais de R\$ 7 bilhões anuais para a adequada manutenção do ativo rodoviário federal**. Essa questão será mais detalhada no Capítulo V, que tratará especificamente da visão geral dos investimentos de cada setor de infraestrutura com recursos do OGU.

73. Outras infraestruturas de caráter social importantes, como Educação (construção de creches, escolas, universidades etc.) e Saúde (postos de saúde e hospitais), seguiram como as funções que mais receberam recursos em 2022.

74. Há que se destacar que são nesses setores que, atualmente, a iniciativa privada ainda tem pouca participação relativa frente ao poder público, de sorte que tal infraestrutura ainda é muito dependente de recursos do orçamento federal. Mesmo no setor rodoviário, no qual foram promovidas grandes concessões nos últimos dez anos, **a malha federal ainda sob a gestão direta do governo federal, por meio do DNIT, representa aproximadamente 80% de todas as rodovias federais**.

75. No capítulo V, será apresentado um panorama setorial das obras públicas de forma a evidenciar os desafios em termos de orçamento público dos respectivos setores de forma mais específica.

76. Examinando o orçamento de 2022 a partir da identificação dos **programas finalísticos**<sup>5</sup> e **programas de gestão**<sup>6</sup>, definidos pela lei do Plano Plurianual (PPA<sup>7</sup>), verificou-se que as **dotações relacionadas a programas finalísticos representaram 95,5% do valor total de dotações relacionadas a obras no orçamento Fiscal e da Seguridade Social**, conforme demonstra a Tabela 4.

**Tabela 4** - Dotações relacionadas a obras por tipo de programa do PPA - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

<b>Programas</b>	<b>Valor total de obras (R\$)</b>	<b>Representatividade</b>
Programas finalísticos	16.540.662.929,00	95,49%
Programas de gestão	781.923.866,00	4,51%

Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2022

77. Dentro dos **programas finalísticos**, verificou-se que os programas “Transporte Terrestre e Trânsito”, “Atenção Especializada à Saúde” e “Educação Superior – Graduação, Pós-graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão” foram os programas com maiores valores autorizados, consoante demonstra a Tabela 5.

**Tabela 5** - Dotações relacionadas a obras por programas finalísticos - Orçamento Fiscal e de Seguridade Social

<b>Código do programa</b>	<b>Programas finalísticos</b>	<b>Valor total de dotações de obras (R\$)</b>
3006	Transporte Terrestre e Trânsito	6.126.042.149,00
5018	Atenção Especializada à Saúde	1.934.701.897,00
5013	Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa E Extensão	1.698.679.639,00
5011	Educação Básica de Qualidade	1.000.564.366,00
2222	Saneamento Básico	828.974.712,00
2221	Recursos Hídricos	779.842.991,00
6012	Defesa Nacional	646.045.155,00
5026	Esporte	454.867.685,00

<sup>5</sup> Conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, suficientes para **enfrentar problema da sociedade, conforme objetivo e meta**

<sup>6</sup> Conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, que não são passíveis de associação aos programas finalísticos, relacionadas **à gestão da atuação governamental ou à manutenção da capacidade produtiva das empresas estatais**

<sup>7</sup> Lei do PPA - Lei Nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019



5020	Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde	450.404.655,00
5012	Educação Profissional e Tecnológica	441.451.541,00
5016	Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento	430.513.573,00
2204	Brasil na Fronteira do Conhecimento	426.692.909,00
2217	Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano	189.500.373,00
3005	Transporte Aquaviário	180.591.796,00
5022	Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena	154.986.410,00
2223	A Hora do Turismo	143.291.797,00
3004	Aviação Civil	139.127.483,00
2218	Gestão de Riscos e Desastres	104.444.212,00
6015	Educação Infantil	100.000.000,00
2219	Mobilidade Urbana	77.151.372,00
6013	Oceanos, Zona Costeira e Antártica	72.249.134,00
5025	Cultura	38.378.357,00
2206	Política Nuclear	36.183.716,00
2207	Programa Espacial Brasileiro	28.200.000,00
6011	Cooperação com o Desenvolvimento Nacional	28.037.241,00
5034	Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos	18.250.685,00
2203	Pesquisa e Inovação Agropecuária	11.089.081,00
1031	Agropecuária Sustentável	400.000,00

Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2022

78. Analisando-se a forma de implementação das ações, verificou-se que o tipo de implementação misto, ou seja, com ações planejadas para serem executadas parcialmente de forma direta e parcialmente de forma descentralizada, representaram 78% das dotações do orçamento fiscal e de

seguridade social. A classificação da ação como direta ou descentralizada não é mutuamente exclusiva, pois em alguns casos é possível que determinadas ações sejam implementadas tanto de forma direta quanto descentralizada.

79. As ações planejadas para execução direta representaram 17% do valor total, segundo demonstra a Tabela 6.

**Tabela 6** - Dotações relacionadas a obra por forma de implementação das ações dos programas finalísticos - Orçamentos Fiscal e Seguridade Social

<u>Forma de implementação</u>	<u>Valor total dotação de obras (R\$)</u>	<u>Representatividade</u>
Ambas	12.882.869.979,00	78%
Direta	2.776.295.666,00	17%
Descentralizada	741.382.660,00	4%
Não identificado	140.114.624,00	1%
<b>Total</b>	<b>16.540.662.929,00</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2022

80. A partir dos dados da tabela acima, verifica-se que 17% da dotação orçamentária é destinada a execução direta e 4% a execução descentralizada.

81. Analisando-se o atributo “Modalidade de aplicação” presente na classificação quantitativa da programação orçamentária, verificou-se que a modalidade “90 - Aplicações Diretas” representam 70% das dotações orçamentárias, conforme Tabela 7.

**Tabela 7** - Dotações relacionadas a obra por modalidade de aplicação das ações dos programas finalísticos - Orçamentos Fiscal e Seguridade Social

<u>Modalidade da Aplicação</u>	<u>Dotação</u>	<u>Representatividade</u>
30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal	449.353.971,00	2,72%
31 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo	202.171.482,00	1,22%
40 - Transferências a Municípios	2.739.464.821,00	16,56%
41 - Transferências a Municípios - Fundo a Fundo	355.207.372,00	2,15%
50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	544.857.542,00	3,29%
71 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio	11.296.726,00	0,07%
80 - Transferências ao Exterior	6.000.000,00	0,04%
90 - Aplicações Diretas	11.651.997.722,00	70,44%

91 - Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos F/S	267.603,00	0,00%
95 - Aplicação Direta à conta de recursos de que tratam os §§ 1o e 2o do art. 24 da Lei Complementar no 141, de 2012	18.217.804,00	0,11%
99 - A DEFINIR	561.827.886,00	3,40%
<b>Total</b>	<b>16.540.662.929,00</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2022

82. Agrupando as modalidades em execução direta e descentralizada, a **Tabela 8** identifica que as modalidades de aplicação direta representam 71% das dotações enquanto as descentralizadas, 26%.

**Tabela 8** - Dotações relacionadas a obra agrupado por modalidades de aplicação das ações dos programas finalísticos - Orçamentos Fiscal e Seguridade Social

<u>Execução</u>	<u>Dotação</u>	<u>Representatividade</u>
Direta	11.670.483.129,00	71%
Descentralizada	4.308.351.914,00	26%
A Definir	561.827.886,00	3%
<b>Total</b>	<b>16.540.662.929,00</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2022

83. Em reunião com representantes da Secretaria de Orçamento de Federal (SOF), do Ministério da Economia e da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), do TCU, verificou-se que apesar da ação apresentar a forma de implementação e na autorização na LOA constar a ‘Modalidade de aplicação’, que pode refletir a forma de implementação da ação, sua modalidade pode ser alterada, de acordo com o Art. 42, § 3 da LDO 2022. Registra-se ainda que a SOF, para o exercício de 2022, editou a portaria SOF/SETO/ME 1.110/2022, normatizando procedimentos e prazos para alterações orçamentárias. A edição da portaria acontece de forma anual.

84. Dessa forma, os valores destinados para cada forma de implementação dentro dos tipos de implementação **serão estabelecidos no momento da execução da despesa.**

85. A maioria da execução pode ser realizada de ambas as formas (78%). Isso se deve ao fato de que, como grande parte do orçamento de 2022 para obras e serviços de engenharia é composto por emendas parlamentares, essas podem ser indicadas pelos parlamentares para as ações específicas somente depois da aprovação da LOA. Portanto, somente saber-se-á de fato se os recursos foram destinados para transferências ou execução direta ao final do exercício fiscal de 2022.

86. Contudo, pelo histórico dos exercícios de 2020 e 2021, o orçamento destinado a execução direta para obras e serviços de engenharia têm sido na ordem de 40 a 50% do orçamento fiscal e seguridade social. Ou seja, de 50 a 60% de todo orçamento é realizado por meio de transferências. Em 2022, só será possível saber essa ordem de grandeza após o fim do ano fiscal.

87. A forma de execução do orçamento de obras públicas e serviços de engenharia, direta ou descentralizada por meio de transferências, é uma importante avaliação a ser realizada. Isso porque, como será visto no tópico seguinte, grande parte das execuções por meio de transferências voluntárias tem

desafios de alinhamento com políticas públicas prioritárias e de programação e planejamento, o que se traduz em obras desalinhadas com as prioridades e com baixo nível de execução (atrasos relevantes e paralisações).

88. Por fim, antes de adentrar o tópico sobre transferências voluntárias, vale destacar que, além dos programas finalísticos, o orçamento destina recursos para os chamados **programas de gestão**: “Programa de gestão e manutenção do Poder Executivo” e “Programa de gestão e manutenção do Poder Judiciário”, dentre outros, conforme revela a Tabela 9.

**Tabela 9 - Dotações relacionadas a obras por programas de gestão**

<u>Código do programa</u>	<u>Programa PPA</u>	<u>Valor total dotação (obras)</u>
0032	Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo	458.259.497,00
0033	Programa de Gestão e Manutenção do Poder Judiciário	214.264.369,00
0031	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério Público	83.400.000,00
0034	Programa De Gestão E Manutenção Do Poder Legislativo	26.000.000,00

Fonte: elaboração própria com dados da LOA 2022

89. Os programas de gestão destinam recursos para gerir e manter a infraestrutura da máquina administrativa, principalmente de edifícios públicos. Além de demais ações de gestão e manutenção, esses programas destinam também recursos para obras e serviços de engenharia com foco na manutenção predial.

### **III.1. Transferências Voluntárias para obras e serviços de engenharia**

90. O presente tópico foi elaborado a partir dos trabalhos realizados pelo GT Prospecção do TCU, liderado pela SEC-SP/TCU.

91. Conforme destacado, as transferências voluntárias para obras públicas têm se tornado um instrumento cada vez mais importante para a concretização de políticas de infraestrutura de caráter social, notadamente edificações para saúde e educação, saneamento, prevenção a desastres, mobilidade, moradia, dentre outros.

92. Nos últimos anos, grande parte das transferências para obras e serviços de engenharia foram carreadas por emendas parlamentares, conforme informações obtidas a partir da Plataforma + Brasil (Tabela 10).

**Tabela 10 - Valores empenhados para transferências voluntárias para obras e serviços de engenharia nos anos de 2020 a 2021.**

<u>Ano</u>	<u>Valor na PLOA (R\$)</u>	<u>Valor das Emendas (R\$)</u>	<u>Valor Total</u>
2020	1.955.860.088,76 (17%)	9.419.955.036,01 (83%)	11.389.506.092,65
2021	4.135.550.811,26 (28%)	10.438.801.777,90 (72%)	14.627.417.036,71
2022*	577.784.374,90 (19%)	2.417.043.787,76 (81%)	3.013.438.942,66

\*até agosto de 2022.

Fonte: elaboração própria a partir de informações da Plataforma + Brasil

93. Em relação ao orçamento de 2022, até agosto, pouco recurso havia sido empenhado para transferências. Contudo, até o fim do corrente ano, o volume de recursos empenhados deve se elevar substancialmente, conforme histórico dos últimos anos. Grande parte dos recursos são empenhados nos últimos 4 meses do ano.

94. Observando a tabela, pode-se notar que aproximadamente **80% de todos os recursos destinados para obras e serviços de engenharia por meio de transferências voluntárias são realizados por meio de emendas parlamentares**.

95. Um grande desafio dessa constatação reside no fato de que, em decorrência da falta de programação e planejamento orçamentário adequado, a execução do orçamento fica muito prejudicada. Foi o que o TCU constatou no âmbito das Contas do Presidente da República de 2021 (Acórdão 1481/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo), ao concluir que as “programações de investimentos propostos pelo Poder Executivo, com observância das premissas do planejamento governamental, têm maior grau de execução financeira, **enquanto investimentos decorrentes de emendas parlamentares apresentam baixo índice de execução financeira**”.

96. Levantamento realizado diretamente da plataforma Siga Brasil (peça 58), permite concluir, para o caso de emendas para obras e serviços de engenharia, que o volume de execução das que são destinadas para transferências voluntárias é muito menor do que aquelas destinadas para transferências fundo a fundo e para execução direta, conforme Tabela 11.

**Tabela 11** - Percentual de despesas via emendas autorizadas, empenhadas e liquidadas.

<u>Emendas 2017-2022</u>	<u>Transferência Voluntária</u>	<u>Fundo a Fundo</u>	<u>Execução Direta</u>
% do autorizado que foi empenhado	80%	93%	87%
% do empenhado que foi liquidado	4%	86%	37%

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma Siga Brasil (peça 58)

97. Esse padrão de gestão orçamentária é uma das causas do grande estoque de obras paralisadas no país, as quais acabam recebendo recursos orçamentários sem haver programação, projetos e capacidade de gestão adequados para transformar a legítima vontade dos parlamentares em ativo social efetivo. Esse assunto será retomado mais adiante.

98. Continuando, a partir de um recorte no último ano fiscal completo (2021), pode-se notar uma concentração de transferências voluntárias para o MDR, para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e para o Ministério da Saúde, conforme demonstra a Tabela 12. A Figura 4, por sua vez, indica a distribuição dos recursos por Estado da Federação.

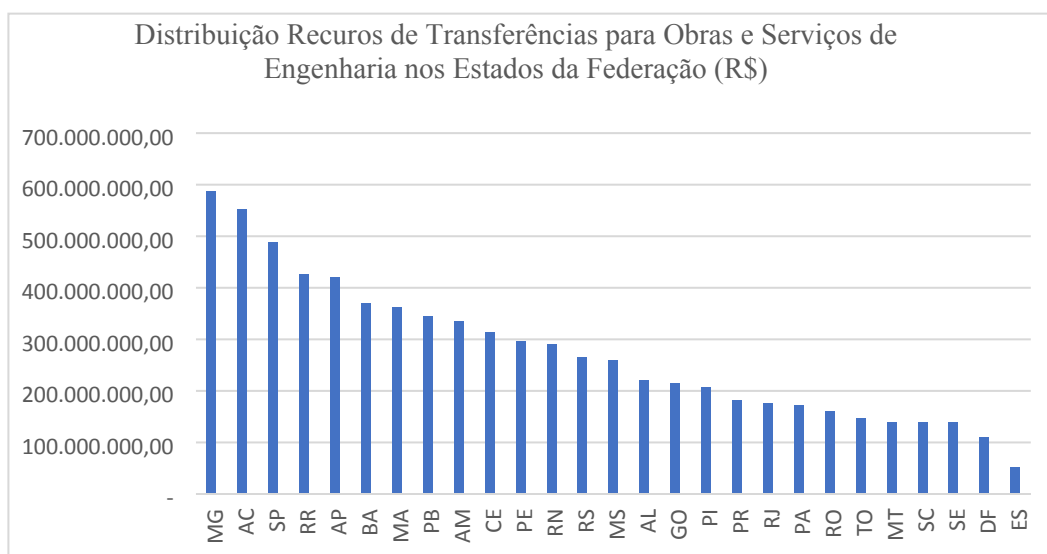
**Tabela 12** - Principais órgãos gestores das transferências para obras e serviços de engenharia em 2021 – Acima de R\$ 100 milhões.

<u>Órgão gestor</u>	<u>Valor de Repasse</u>
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	5.381.490.049,25
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO	754.495.598,26
COMPANHIA DE DESENV. DO VALE DO SAO FRANCISCO	721.355.595,04

MINISTERIO DA DEFESA	600.859.365,00
MINISTERIO DA CIDADANIA	568.975.063,74
MINISTERIO DA SAUDE	360.681.373,00
MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	279.614.613,77
MINISTERIO DO TURISMO	241.489.722,58
SUPERINT. DE DESENVOLVIMENTO DO CENTRO-OESTE	139.100.466,70
FUNDACAO NACIONAL DE SAUDE	109.715.901,36

Fonte: Siop (agosto de 2022)

**Figura 4 - Distribuição dos recursos, por Estado da Federação.**



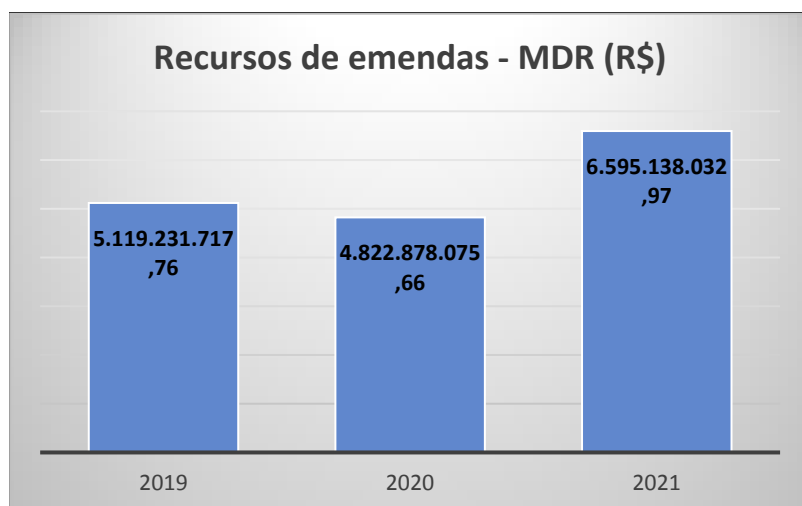
Fonte: Siop (agosto de 2022)

99. O volume de recursos por meio de transferências voluntárias ao Ministério de Desenvolvimento Regional para obras e serviços de engenharia é o grande destaque dos últimos anos, o qual se passa a avaliar de forma mais específica abaixo.

### III.1.1 Transferências Voluntárias para o MDR

100. Conforme levantamento realizado pelo GT Prospecção do TCU, liderado pela SEC-SP/TCU, **nos últimos três anos, o MDR empenhou um montante superior a 16 bilhões de reais provenientes de emendas parlamentares**, conforme distribuído na figura a seguir.

**Figura 5 - Recursos empenhados pelo MDR decorrentes de emendas parlamentares**



Fonte: elaboração própria com base nas informações do sítio Plataforma + Brasil - Ministério da Economia (peça 50, p. 8).

101. A Tabela 11 apresenta os valores recebidos e empenhados pelo MDR nos últimos três anos decorrentes de emendas, de acordo com cada tipo de emenda parlamentar, ou seja, com a origem do recurso.

**Tabela 13 - Valores empenhados conforme origem do recurso de emenda (em R\$)**

Origem	2019	2020	2021
RP2	3.233.985.897,38	340.617.942,21	854.453.584,17
RP6	1.299.372.930,23	571.437.790,85	412.559.179,43
RP7	421.303.253,03	510.097.505,25	1.018.477.747,96
RP8	0	47.389.054,89	0
RP9	132.485.066,13	3.353.335.782,46	4.309.647.521,41

Fonte: elaboração própria com base nas informações do sítio Plataforma + Brasil - Ministério da Economia (peça 50, p. 8).

102. Cumpre esclarecer que, conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a classificação RP significa identificador de resultado primário, sendo cada tipo de emenda categorizada conforme sua origem e vinculação.

- ☐ RP 2 - emendas de bancada estadual discricionárias
- ☐ RP 6 - emendas individuais impositivas
- ☐ RP 7 - emendas de bancada estadual impositivas
- ☐ RP 8 - emendas de comissão permanente impositivas
- ☐ RP 9 - emendas de relator-geral do PLOA (excluídas as de ordem técnica, impositivas)

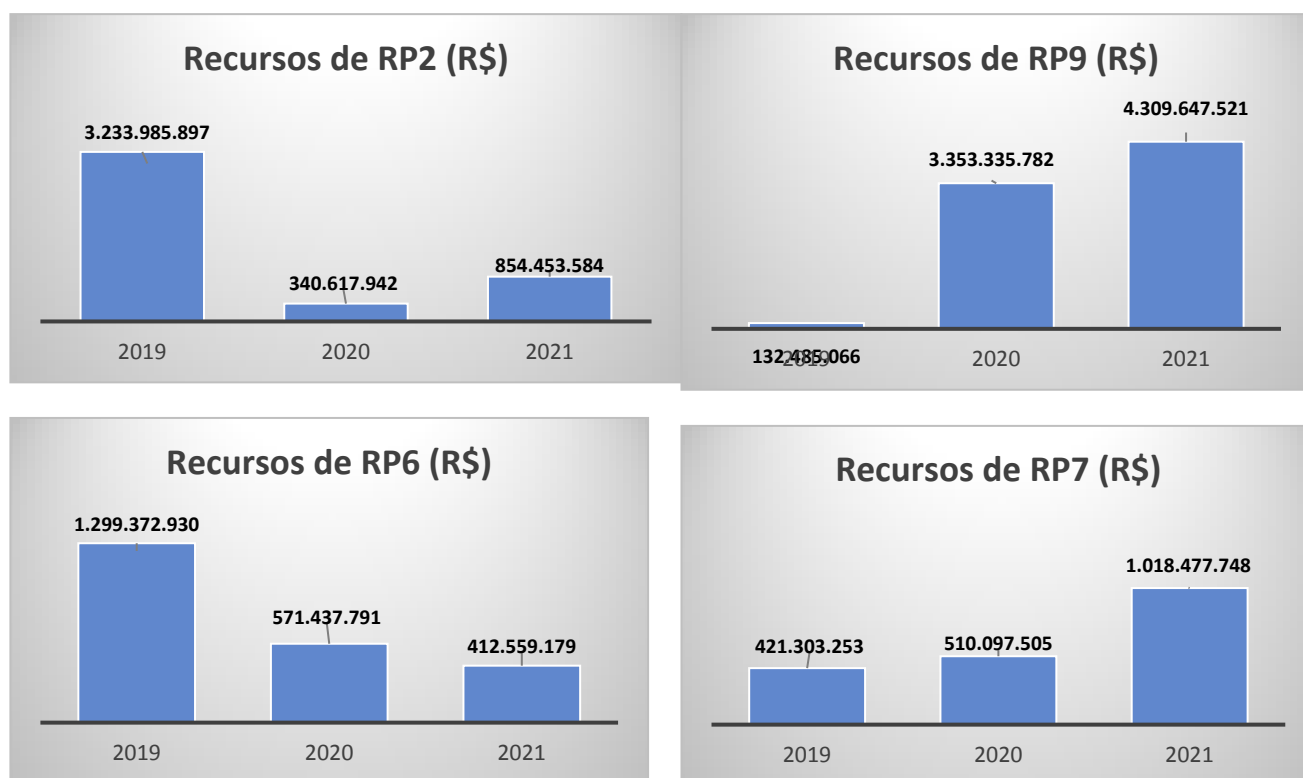
103. A Figura 6 apresenta a distribuição das emendas parlamentares por tipo de emenda nos últimos três exercícios, enquanto a Figura 7 faz essa distinção, com valores, para as emendas destinadas ao MDR.

**Figura 6 - Volume de recursos de emendas parlamentares, por tipo de emenda**



Fonte: elaboração própria com base nas informações do sítio Plataforma + Brasil - Ministério da Economia (peça 50, p. 9).

**Figura 7 - Recursos de RP empenhados nos últimos 3 exercícios pelo MDR**



Fonte: elaboração própria com base nas informações do sítio Plataforma + Brasil - Ministério da Economia (peça 50, p. 9).

104. A partir da tabela 11 e dos gráficos acima, com exceção das emendas de comissão permanente impositivas (RP8), é possível observar uma mudança significativa da constituição dos recursos de emendas entre os exercícios de 2019 e 2021. Em 2019, as emendas discricionárias (RP2) eram muito mais representativas no conjunto total, sendo a primeira fonte de recurso de emenda. Já em 2021, elas aparecem de forma bastante discreta em relação às emendas de relator (RP9), que tiveram um aumento equivalente a 3250% no período.



105. Em relação emendas individuais impositivas (RP6) é possível identificar uma redução significativa. Já as emendas de bancada estadual impositivas (RP7) tiveram seu volume de recursos dobrados.

### III.1.2 Critérios de alocação dos recursos provenientes de emendas no MDR

106. Os manuais das ações orçamentárias apresentam critérios para alocação dos recursos, de forma a estabelecer quais são os itens apoiáveis, definindo, assim, as possíveis contratações, os serviços admitidos e os equipamentos permitidos para aquisição.

107. Em complemento aos critérios técnicos observados nos manuais das ações orçamentárias, e considerando o disposto nos arts. 82, § 6º e 85 da Lei 14.194/2021, e no art. 5º da Portaria MDR 1.070/2022, seguem abaixo, por intermédio da Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU), os critérios para distribuição dos recursos advindos de emendas de relator nas ações orçamentárias "00SY - Apoio a Projetos e Obras de Reabilitação, de Acessibilidade e Modernização Tecnológica em Áreas Urbanas", "00T1 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária", e "00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado", considerando indicadores socioeconômicos da população beneficiada:

- ☐ IDH - índice de Desenvolvimento Humano: Mínimo de 60% dos recursos alocados em RP9 serão destinados aos municípios com IDH inferior ao IDH do Brasil.
- ☐ Distribuição de renda: Mínimo de 50% dos recursos alocados em RP9 serão destinados aos municípios classificados como baixa ou média renda, segundo a (Política Nacional de Desenvolvimento Regional) PNDR.

108. Além disso, a Portaria 424/2016, emitida pelo antigo Ministério do Planejamento e Gestão – atual Ministério da Economia – estabelece normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, regulando os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

109. Em que pese a Portaria 424/2016 trazer um conjunto de diretrizes e balizas para a operacionalização das transferências dos recursos federais, não é possível identificar, no normativo, **critérios que orientem a devida alocação dos recursos provenientes de emendas parlamentares, supostamente baseados em políticas públicas fundamentadas na premissa constitucional de redução das desigualdades e nas necessidades prioritárias da sociedade.**

110. Conforme se observa na tabela e figura a seguir, o volume de recursos aplicados em pavimentação é significativamente superior ao restante dos objetos levantados. Considerando a relevância dos projetos de pavimentação e a materialidade dos recursos destinados a esse tipo de objeto, convém resgatar o resultado da análise realizada pelo TCU no Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, sobre a antiga Ação 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano:

A partir das evidências examinadas neste trabalho, é possível afirmar que a Ação 1D73 não segue as boas práticas de formulação de políticas públicas adotadas como referência, seja em âmbito nacional, seja em âmbito internacional. Sua concepção não é baseada em evidências, não há uma adequada justificativa para a intervenção na forma realizada, não há diagnóstico da situação-problema que se pretende combater com a política pública, não há objetivos específicos, mensuráveis, atingíveis, relevantes e delimitados no tempo, tampouco existem análises de alternativas de intervenção aptas a indicar qual forma de intervenção (desenho da política pública) entrega mais valor público para a sociedade.

111. Nesse sentido, o mesmo Acórdão determinou ao então Ministério das Cidades, atual MDR, que:

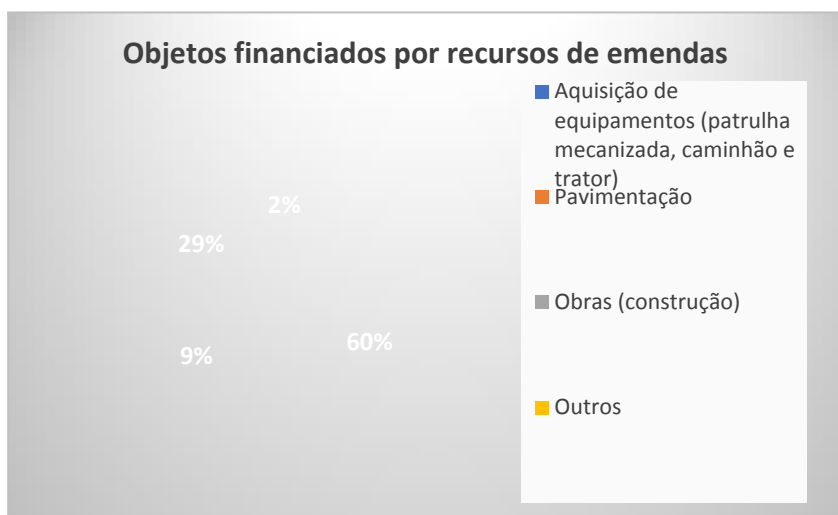
- 9.1.2. realize diagnóstico apto a demonstrar a efetiva contribuição da União na Ação 1D73, além da meramente financeira; caracterizar quais municípios efetivamente demandam suporte da União e o tipo de suporte demandado; que a alternativa escolhida é a de melhor relação benefício-custo (inclusive considerando os custos de controle);
- 9.1.3. crie uma lista de alternativas que possivelmente possam atingir os objetivos estabelecidos (...);
- 9.1.4. estabeleça, por meio de estudos, parâmetros de análise de custos da Ação 1D73, a fim de garantir a gestão eficiente dos contratos de repasse, sopesando os custos e os benefícios, a depender de faixas de valores de contratação.

**Tabela 14** - Principais objetos de aplicação dos recursos de emendas no período de 2020-2021

<u>Tipo de Objeto</u>	<u>Quantidade de instrumentos firmados</u>	<u>Valores (R\$)</u>
Aquisição de equipamentos (patrulha mecanizada, caminhão e trator)	343	159.644.977,12
Pavimentação	5549	6.030.260.097,00
Obras (construção)	610	919.180.527,80
Outros	2471	2.958.741.152,67
<b>Total</b>	<b>8973</b>	<b>10.067.826.754,58</b>

Fonte: elaboração própria com base nas informações do sítio Plataforma + Brasil - Ministério da Economia (peça 50, p. 11).

**Figura 8** - Alocação dos recursos de emendas por tipo de objeto em 2020 e 2021



Fonte: elaboração própria com base nas informações do sítio Plataforma + Brasil - Ministério da Economia (peça 50, p. 11).

112. Também é possível observar na Tabela 13 que o volume de instrumentos pactuados por meio de RP9 nos exercícios de 2020 e 2021 foi muito superior aos demais tipos de emendas, o que seria de se esperar, dado que o volume de recursos nessa modalidade de transferência também é bastante superior às demais, conforme revela a Tabela 14. A figura 9, por seu turno, reforça a alta destinação de recursos à

pavimentação, ao mostrar que o número de instrumentos firmados com essa finalidade é o maior, para todos os tipos de emenda.

**Tabela 15** - Quantidade de instrumentos firmados por tipo de objeto, no período de 2020-2021

RP	Pavimentação	Maquinários e Equipamentos	Obras	Outros	TOTAL
RP2	547	22	63	4	636
RP6	1777	188	95	101	2161
RP7	178	148	43	3	372
RP8	0	0	0	0	0
RP9	4052	330	401	1024	5807

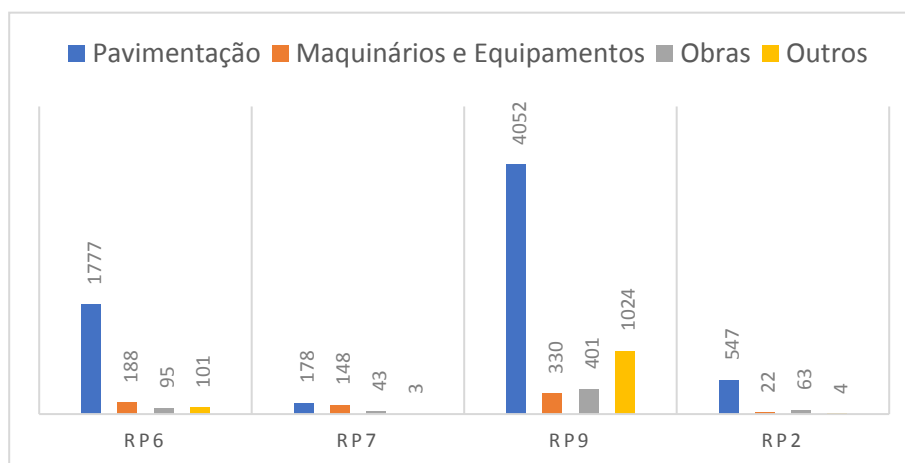
Fonte: elaboração própria com base nas informações do sítio Plataforma + Brasil - Ministério da Economia (peça 50, p. 12).

**Tabela 16** - Valores financiados por tipo de objeto, no período de 2020-2021 (em reais)

Objetos	Pavimentação	Maquinários e Equipamentos	Obras	Outros	TOTAL
RP2	697.263.077,50	17.809.489,00	159.454.286,14	8.413.946,03	882.940.798,67
RP6	759.912.658,92	68.991.871,51	48.138.233,46	45.859.279,59	922.902.043,48
RP7	1.002.064.595,28	104.287.366,90	170.625.578,16	28.885.533,00	1.305.863.073,34
RP8	38.310.823,00	0,00	0,00	0,00	38.310.823,00
RP9	6.118.994.086,98	232.856.228,45	494.637.309,71	71.342.391,15	6.917.830.016,29
Total	8.616.545.241,68	423.944.955,86	872.855.407,47	154.501.149,77	10.067.846.754,78

Fonte: elaboração própria com base nas informações do sítio Plataforma + Brasil - Ministério da Economia (peça 50, p. 12).

**Figura 9** - Quantidade de instrumentos firmados por tipo de emenda

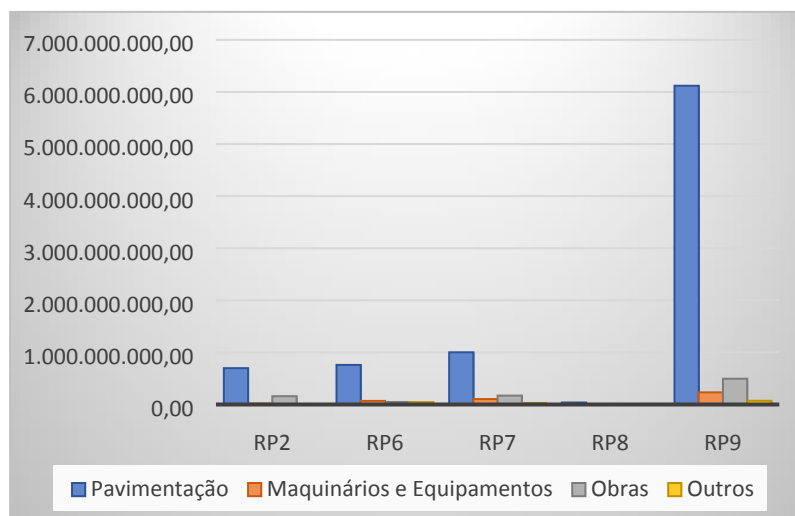


Fonte: elaboração própria com base nas informações do sítio Plataforma + Brasil - Ministério da Economia (peça 50, p. 12).

113. Com base nas Figuras 10 e 11, verificou-se que não há diferenças significativas na finalidade da alocação dos recursos por tipo de emendas, pois a destinação de recursos nos últimos dois anos para todos os tipos de emendas foi majoritariamente para pavimentação, seguida da compra de maquinários e equipamentos e posteriormente para a realização de obras como um todo.

114. Em todos os tipos de emendas, como se pode observar, os recursos destinados a pavimentação são bem superiores aos recursos destinados aos demais tipos de objeto financiados, sendo que, no caso de RP9, a diferença é extremamente significativa, conforme se observa na figura 10 abaixo.

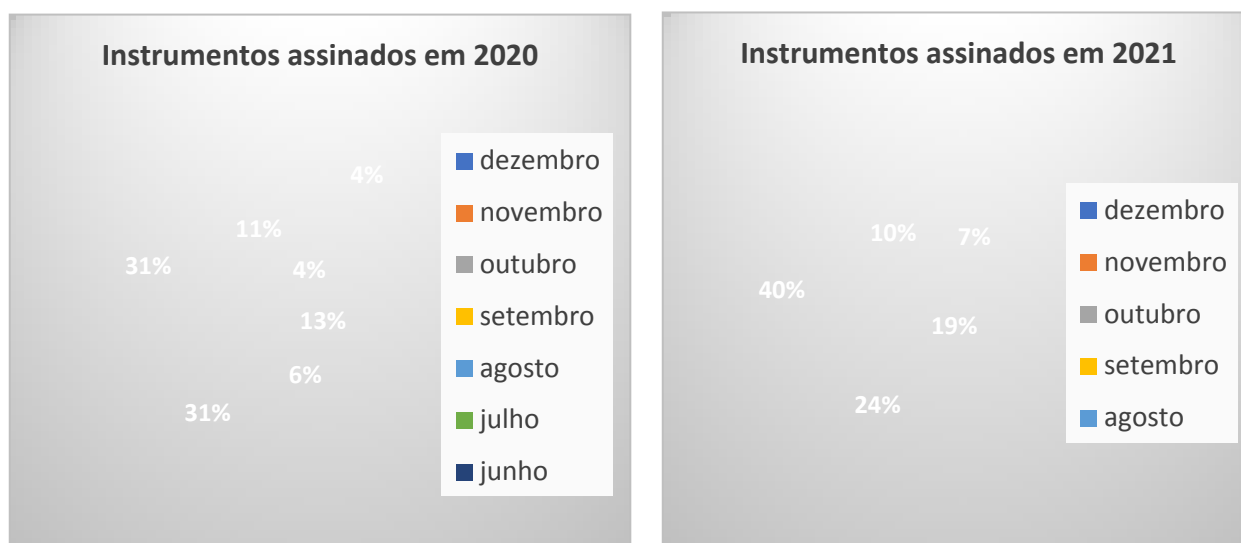
**Figura 10 - Valores financiados por tipo de objeto (R\$)**



Fonte: elaboração própria com base nas informações do sítio Plataforma + Brasil - Ministério da Economia (peça 50, p. 13).

115. De acordo com a figura abaixo, percebe-se que em 2020 houve uma concentração de instrumentos assinados nos meses de junho e de julho, mas nada muito significativo. Já no exercício de 2021, é possível observar uma concentração maior de instrumentos assinados no mês de dezembro, o que, segundo as informações das entrevistas realizadas com o MDR (peça 50, p. 18 a 20), decorrem da dificuldade de ajustar as propostas e os planos de trabalho ao longo do exercício para posterior empenho dos recursos.

**Figura 1 - Distribuição da assinatura de instrumentos ao longo dos exercícios de 2020-2021**



Fonte: elaboração própria com base nas informações do sítio Plataforma + Brasil - Ministério da Economia (peça 50, p. 13).

Conclusão sobre as Transferências por meio de Emendas Parlamentares (SEC-SP/TCU)

116. Conforme o levantamento realizado pelo GT Prospecção do TCU, liderado pela SEC-SP/TCU (peça 50), considerando que a maior parte dos recursos geridos pelo MDR são provenientes de emendas e que não há ingerência do órgão sobre esses recursos, há riscos de que os instrumentos de orientação estratégica existentes (PPA e PNDR, dentro outros) percam a sua função e validade. Nesse sentido, a ausência da devida orientação estratégica nas ações executadas pode desencadear uma atuação governamental que desconsidera as maiores necessidades e as desigualdades existentes.

117. Nesse sentido, vale ressaltar a Nota Técnica 63/2021 da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados que assim entende sobre o caráter vinculante ou não das emendas de relator (RP9):

De forma diversa das indicações das emendas individuais, as indicações de beneficiários durante a execução relativas **às programações incluídas por emendas de relator (RP9) e emendas coletivas não são vinculantes**. Nesse sentido, a Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2021, não deixa dúvida quanto ao caráter meramente sugestivo e não vinculante da faculdade de o relator geral indicar beneficiários durante a execução orçamentária. Tratando-se de execução de programações genéricas que requerem escolha de beneficiário, **deve-se registrar que a boa e regular aplicação dos recursos exige que os órgãos de execução só atendam as indicações caso sejam compatíveis com os planos e programas da pasta, e observem as disposições do PPA, da LDO e da legislação vigente**.

118. Ou seja, cabe de fato ao órgão executor do orçamento avaliar se as emendas de relator estão alinhadas às prioridades das políticas públicas estabelecidas nos instrumentos de planejamento.

119. Apesar do MDR ter um leque de ações amplo, fica patente o direcionamento de recursos para serviços de pavimentação, **que no biênio de 2020-2021 corresponderam a 85,5% dos recursos de RP, totalizando a monta de R\$ 8.616.545.241,68**.

120. Apenas para se ter uma ordem de grandeza, esses valores representam, no mesmo período (2020-2021), **mais de quatro vezes (4x) de todo recurso destinado a obras de prevenção a desastres e duas vezes (2x) de todo recurso destinado para investimentos em rodovias federais no mesmo período**.

121. Considerando a ausência de divulgação dos critérios objetivos e de instrumento centralizado de monitoramento das demandas voltadas para a distribuição das emendas de relator-geral (RP9), entende-se que o incremento significativo dessa modalidade de emenda ocorrido nos últimos anos compromete de maneira considerável a transparência da alocação de recursos expressivos do orçamento da União, em consonância com que foi constatado pelo TCU no âmbito das Contas do Presidente da República de 2021 (Acórdão 1481/2022-TCU-Plenário).

122. Noutra linha, com base nas informações fornecidas pelos órgãos entrevistados do MDR (peça 50, p. 18 a 20), constatou-se que não há um mapeamento por parte do órgão federal, tampouco dos órgãos estaduais, de quais são as prioridades nos Estados, tornando a destinação dos recursos aleatória e deixando de lado municípios e setores que deveriam ser contemplados com os recursos disponibilizados.

123. Ademais, conforme as pesquisas realizadas (peça 50, p. 18 a 24), não foi possível reconhecer em nenhuma das esferas de governo – federal, estadual ou municipal – a existência de processos eficazes de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados pelos objetos tipicamente financiados com emendas. Tampouco foi possível identificar avaliações de custos dos produtos entregues que permitissem avaliar a eficiência das despesas realizadas nas execuções das obras.

124. Embora exista um sistema de medição capaz de avaliar a capacidade de gestão dos recebedores de transferências discricionárias e legais da União (IDTRU-DL) e, assim, balizar de maneira mais racional o processo decisório de alocação dos recursos públicos, verificou-se que nem sempre o indicador IDTRU é considerado como critério de destinação dos recursos, aumentando o risco de que

municípios com baixa capacidade de gestão sejam beneficiados com valores expressivos, o que pode acarretar perda de eficiência e desperdício de dinheiro público.

125. Diante de todo exposto, considera-se importante dar conhecimento ao Órgão Central de Governo e ao Congresso Nacional que:

- a) Programações de investimentos propostos pelo Poder executivo possuem maior grau de execução financeira quando comparadas a investimentos decorrentes de emendas parlamentares, pois aquelas observam as promissas do planejamento governamental;
- b) Esse padrão de gestão orçamentária é uma das causas do grande estoque de obras paralisadas no país, as quais recebem recursos orçamentários sem a devida programação de planejamento, sem projetos estruturados e por meio de entes com baixa capacidade de gestão;
- c) O volume de recursos destinado ao MDR via emendas tem sido massivamente aplicado na pavimentação de vias, o que pode não estar em consonância com planos estratégicos e regionais de desenvolvimento, como o PPA e o PNDR, privando a aplicação de recursos em áreas e finalidades de maior interesse e carência econômica e social; e
- d) O incremento da modalidade de emendas de relator-geral (RP9) nos últimos anos tem comprometido a transparência na alocação de recursos do orçamento da União, dada a ausência de divulgação de critérios objetivos e de instrumento centralizado de monitoramento de demandas voltadas para a distribuição de tais emendas.

### III.2. Perspectiva para 2023 - PLOA 2023

126. O Projeto de Lei Orçamentária Anual para o ano de 2023, PLOA 2023, foi encaminhado ao Congresso Nacional com uma estimativa de receita da União de R\$ 5.174.917.785.001,00 (cinco trilhões cento e setenta e quatro bilhões novecentos e dezessete milhões setecentos e oitenta e cinco mil e um reais).

127. Utilizando-se a mesma metodologia aplicada na LOA 2022, foi identificado o valor de aproximadamente **R\$135,3 bilhões em dotação relacionada a obras**, o que representa um aumento de 34% com relação à LOA 2022.

128. Analisando-se o PLOA 2023 do ponto de vista de esferas orçamentárias, **estão previstas dotações no valor total de R\$ 9,2 bilhões para programas de trabalhos relacionados a obras do orçamento Fiscal e da Seguridade Social**, o que representou **6,8% do valor total de dotações orçamentárias para obras**.

129. Na esfera do **orçamento de Investimento das Estatais**, foi identificado que a dotação total prevista relacionada a obras é de **R\$ 126,1 bilhões, ou 93,2% do orçamento total para obras**. A Tabela 15 traz os valores das dotações referentes a obras por esfera.

**Tabela 17 - Dotações relacionadas a obras por esfera orçamentária no PLOA 2023**

<u>Orçamento</u>	<u>Valor total de dotações de obras (R\$)</u>	<u>Representatividade das dotações de obras</u>
Fiscal	8.242.128.027,00	6,1%
Investimento das Estatais	126.163.323.388,00	93,2%
Seguridade Social	975.140.521,00	0,7%

Fonte: elaboração própria com dados do PLOA 2023

130. **Comparando com a LOA 2022, as dotações relacionadas a obras do orçamento Fiscal e da Seguridade Social sofreram reduções de aproximadamente 46,8%.** Por sua vez, na esfera do orçamento de investimentos das empresas Estatais, houve um aumento de aproximadamente 50,6%.

131. A Tabela 16 indica que as funções ‘Transporte’, ‘Educação’ e ‘Defesa Nacional’ são as que possuem maior previsão de dotações orçamentárias relacionadas a obras no orçamento Fiscal e de Seguridade Social.

**Tabela 18 - Previsão de dotação de obras por Função - Orçamento Fiscal e de Seguridade Social**

<u>Função</u>	<u>Dotação de obras (R\$)</u>
Transporte	4.831.049.660,00
Educação	1.195.503.602,00
Defesa Nacional	807.388.626,00
Gestão Ambiental	654.709.385,00
Saúde	613.984.788,00
Judiciária	331.963.000,00
Ciência e Tecnologia	262.337.756,00
Segurança Pública	209.224.174,00
Agricultura	117.257.320,00
Essencial à Justiça	64.450.000,00
Administração	63.400.000,00
Legislativa	25.000.000,00
Direitos da Cidadania	15.500.000,00
Saneamento	9.700.109,00

Cultura	7.970.034,00
Urbanismo	3.450.000,00
Desporto e Lazer	2.501.149,00
Comércio e Serviços	1.878.945,00

Fonte: elaboração própria com dados do PLOA 2023

### III.2.1 PLOA 2023 segundo os programas finalísticos do PPA

132. Analisando os orçamentos Fiscal e de Seguridade Social com relação aos tipos de programas, os programas finalísticos representam 90,06% do valor total de dotações relacionadas a obras, apresentando uma diminuição de 5% com relação à LOA 2022. A Tabela 17 apresenta o valor da dotação de obras por tipo de programa.

**Tabela 19 - Dotações relacionadas a obras por tipo de programa do PPA – PLOA 2023**

<u>Programas</u>	<u>Valor total de obras (R\$)</u>	<u>Representatividade</u>
Programas finalísticos	8.300.880.419,00	90,06%
Programas de gestão	916.388.129,00	9,94%

Fonte: elaboração própria com dados do PLOA 2023

133. Dentro dos **programas finalísticos**, verificou-se que os programas “Transporte Terrestre e Trânsito”, “Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão”, “Defesa Nacional” e “Recursos Hídricos” foram os programas com maiores valores previstos, consoante revela a Tabela 18.



**Tabela 20 - Dotações relacionadas a obras por programas finalísticos. – PLOA 2023**

<u>Código do Programa - PPA</u>	<u>Programas finalísticos</u>	<u>Valor total de dotações de obras (R\$)</u>
3006	Transporte Terrestre e Trânsito	4.270.509.523,00
5013	Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	1.026.190.151,00
6012	Defesa Nacional	654.182.184,00
2221	Recursos Hídricos	651.754.385,00
5018	Atenção Especializada à Saúde	208.082.817,00
5016	Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento	206.442.161,00
2204	Brasil na Fronteira do Conhecimento	202.602.804,00
2222	Saneamento Básico	200.023.109,00
3005	Transporte Aquaviário	190.035.492,00
5012	Educação Profissional e Tecnológica	163.356.152,00
5020	Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde	152.026.983,00
2217	Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano	112.377.320,00
5022	Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena	54.641.358,00
3004	Aviação Civil	53.133.785,00
6013	Oceanos, Zona Costeira e Antártica	47.915.303,00
2206	Política Nuclear	42.167.225,00
2207	Programa Espacial Brasileiro	17.567.727,00
5034	Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos	14.500.000,00
5025	Cultura	7.970.034,00
2218	Gestão de Riscos e Desastres	5.234.513,00
2203	Pesquisa e Inovação Agropecuária	5.000.000,00
5011	Educação Básica de Qualidade	3.457.299,00
2219	Mobilidade Urbana	3.450.000,00
5026	Esporte	2.501.149,00
6015	Educação Infantil	2.500.000,00
2223	A Hora do Turismo	1.878.945,00
617	Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	1.000.000,00

1031

Agropecuária Sustentável

380.000,00

Fonte: elaboração própria com dados do PLOA 2023

134. Comparativamente com a LOA 2022, os programas ‘Transporte Terrestre e Trânsito’, ‘Atenção Especializada à Saúde’ e ‘Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão’ têm previsão de redução de 30,29%, 89,24% e 39,59% respectivamente.

135. O PLOA 2023 prevê que as ações planejadas para execução mista, do orçamento Fiscal e Seguridade Social, pelo Governo Federal, cheguem a R\$5,2 bilhões, representando 62,39% da dotação dos programas finalísticos.

136. Já as ações planejadas para execução direta, R\$ 3 bilhões, representando 37% da dotação.

137. As ações planejadas para serem implementadas apenas de forma descentralizada estão com previsão de R\$48 milhões, representando 0,6% da dotação dos programas finalísticos.

138. Verificou-se também que há ações que não possuíam registro de forma de implementação, no valor de R\$ 530 mil, conforme revela a Tabela 19.

**Tabela 21** - Dotações relacionadas a obra por forma de implementação das ações dos programas finalísticos - Orçamentos Fiscal e Seguridade Social – PLOA 2023

<u>Forma de implementação</u>	<u>Valor total dotação de obras (R\$)</u>	<u>Representatividade</u>
Ambas	5.178.962.647,00	62,39%
Direta	3.072.604.523,00	37,02%
Descentralizada	48.782.922,00	0,59%
Não identificado	530.327,00	0,01%
<b>Total</b>	<b>8.300.880.419,00</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaboração própria com dados do PLOA 2023

139. Com relação à LOA 2022, há uma expectativa de redução de ações executadas no modelo misto e um aumento da execução direta.

140. Por fim, nos programas de gestão, identificou-se que os programas “Programa de gestão e manutenção do Poder Executivo” e “Programa de gestão e manutenção do Poder Judiciário” apresentaram os maiores valores totais de dotações previstas relacionadas a obras, nos termos da Tabela 20.

**Tabela 22** - Dotações relacionadas a obras por programas de gestão - Orçamentos Fiscal e Seguridade Social – PLOA 2023

<u>Código do programa</u>	<u>Programa PPA</u>	<u>Valor total dotação de obras (R\$)</u>
0032	Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo	494.975.129,00
0033	Programa de Gestão e Manutenção do Poder Judiciário	331.963.000,00

0031	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério Público	64.450.000,00
0034	Programa de Gestão e Manutenção do Poder Legislativo	25.000.000,00

Fonte: elaboração própria com dados do PLOA 2023

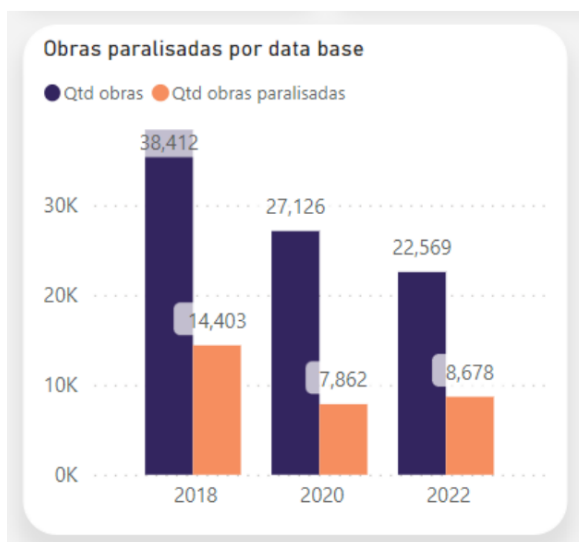
141. De todo o exposto, verifica-se que o PLOA 2023 apresenta patamares de recursos destinados às obras e serviços de engenharia de infraestrutura típica (rodovias, porto, hidrovias e ferrovias, infraestrutura urbana, obras hídricas e edificações) abaixo do que foi previsto na LOA 2022, impondo uma série de desafios para a retomada e conclusão de obras paralisadas, investimentos e manutenção rodoviárias, obras prioritárias de prevenção a desastres, dentre outras.

142. No tópico V esse desafio relacionado às necessidades de investimentos frente ao desafio de cada setor será retomado a fim de trazer algumas reflexões.

#### IV. O UNIVERSO DE OBRAS PÚBLICAS FEDERAIS NO BRASIL – DESAFIOS DE UMA GESTÃO CENTRAL DOS PORTIFÓLIO E DAS PRIORIDADES

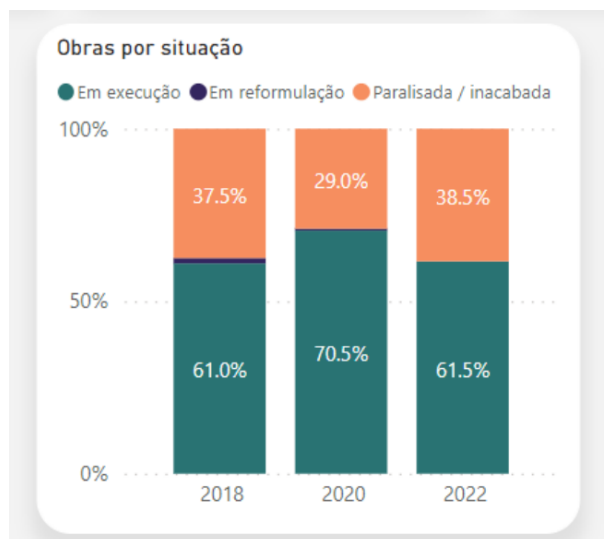
143. Diagnóstico recente realizado por este TCU (peça 412 do TC 021.731/2019-5) identificou 22,6 mil obras cadastradas nas bases do governo, sendo 8,6 mil paralisadas. Embora tenha havido uma diminuição no número bruto de obras em execução e paralisadas frente aos levantamentos realizados pelo TCU em 2018 e 2020 (Gráfico 4), o percentual de obras paralisadas em 2022, frente ao total de obras, é o maior já registrado (Gráfico 5).

**Gráfico 4** - Total de obras versus a quantidade obras paralisadas nos sistemas governamentais em 2018, 2020 e 2022



Fonte: Fonte: peça 412 do TC 021.731/2019-5, p. 17

**Gráfico 5** – Percentuais de obras em execução, em reformulação e paralisadas/inacabadas nos sistemas governamentais em 2018, 2020 e 2022



Fonte: peça 412 do TC 021.731/2019-5, p. 17

144. O levantamento de todas as informações relacionadas a obras paralisadas decorre de um esforço do TCU de buscar nas diversas bases do governo federal tais informações. **O resultado deste trabalho será disponibilizado no painel de obras paralisadas, constante da página do TCU sobre fiscalização de obras, pelo Ministro Vital do Rego, após o julgamento do TC 021.731/2019-5.**

145. Apesar de o TCU ter realizado o mencionado diagnóstico e disponibilizar essa base de dados e informação à sociedade, governo e Congresso Nacional, é imperioso destacar que a transparência ativa do governo para com essas informações ainda precisa avançar de forma substancial, especialmente por meio do uso intensivo de plataformas e sistemas informatizados e centralizados, de uso simples e intuitivo para acesso ao cidadão, com informações precisas e de qualidade quanto aos investimentos.

146. O gerenciamento centralizado e fidedigno das informações referentes à situação de obras públicas do país se torna um esforço essencial para uma gestão pública eficiente e transparente. A existência de sistemas dispersos e desconexos sobre obras públicas prejudica o acompanhamento, o controle e o conhecimento desses investimentos pelo Poder Público e pela sociedade.

147. Nesse ponto, o TCU já vem cobrando do governo federal, há mais de 15 anos, a necessidade **de um cadastro geral de obras públicas executadas com recursos federais. Tal necessidade foi apontada pelo TCU nos Acórdãos 1.188/2007, 617/2010 e 148/2014, ambos do Plenário e de relatoria do Ministro Valmir Campelo.** O cadastro viabilizaria a coleta de informações precisas e atualizadas sobre a situação das obras em curso no país.

148. Após as recorrentes deliberações desta Corte de Contas, o ME criou o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI), instituído pelo Decreto 10.496/2020, e regulamentado pela portaria SEGES/ME 25.405/2020, que podem ser acessados pelo endereço eletrônico: <https://cipi.economia.gov.br/cipi-frontend/pesquisa-aberta-projetos>.

149. Esse cadastro surge como a solução tecnológica para atender as deliberações do TCU e centralizar as informações de projetos de investimento em infraestrutura custeados com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social no âmbito dos órgãos e das entidades do Poder Executivo federal.

150. O diagnóstico de obras paralisadas, contudo, já deixa claro que as obras paralisadas não se encontram cadastradas em uma base central, como o CIPI.

151. Em outra via, trabalhos realizados especificamente para o presente Fiscobras buscaram avaliar se CIPI tem sido utilizado como ferramenta de gestão pelos órgãos e entes que executam obras financiados pelo orçamento federal, no esforço de centralizar e dotar a plataforma com as informações necessárias para a transparência desses investimentos.

152. Dessa forma, foi realizado um diagnóstico para responder questões como se as obras em andamento estão registradas no CIPI ou em outro cadastro e se esse cadastro está completo e atualizado, conforme questionário padrão elaborado pela Coinfra e aplicado pelas Seinfras no âmbito dos processos apartados de acompanhamento abertos para tal fim.

153. A metodologia aplicada para essa análise está disposta na peça 62, com auxílio do formulário à peça 63.

#### **IV.1. Cadastro do portfólio de obras públicas**

154. A partir dos questionários realizados, as Seinfras consultaram dezesseis órgãos e entes em seus respectivos setores: saneamento, mobilidade urbana, desenvolvimento urbano, proteção e defesa civil, habitação, educação básica, saúde, infraestrutura rodoviária, infraestrutura hídrica, portos e ferrovias. Alguns entes, como o MDR, atuam em vários setores, enquanto alguns setores contam com a atuação de mais de um ente, como o de infraestrutura hídrica, em que atuam tanto a Codevasf, como o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs).

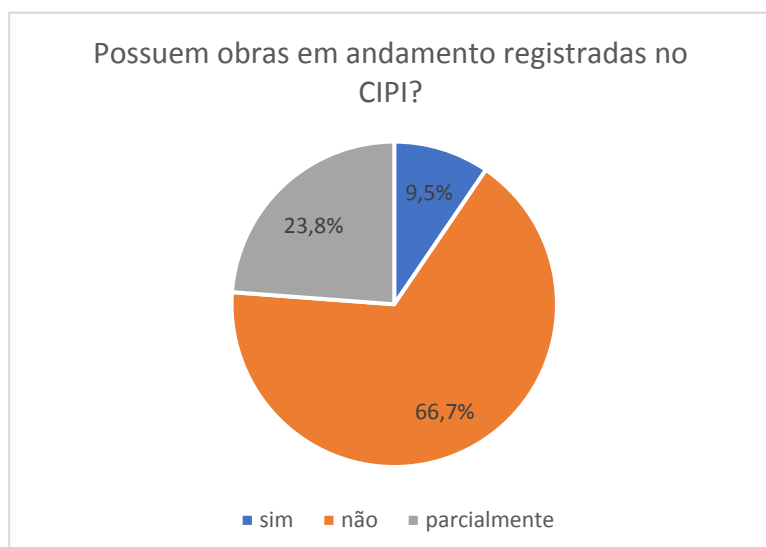
155. Desse modo, o diagnóstico foi realizado individualmente para cada setor de atuação dentro de todos os entes. O MDR, por exemplo, foi questionado sobre os seis setores em que atua (saneamento, mobilidade urbana, desenvolvimento urbano, proteção e defesa civil, habitação e infraestrutura hídrica). Isso significa, ainda, que o setor de infraestrutura hídrica foi avaliado individualmente tanto para o MDR, quanto para a Codevasf e o Dnocs.

156. Essa combinação de setores e entes resultou em 21 segmentos avaliados, cujos principais resultados são apresentados a seguir.

##### **IV.1.1 Cadastro do Portfólio de Obras em execução**

157. O Gráfico 6 revela que apenas 9,5% dos segmentos possuem suas obras em andamento completamente registradas no CIPI. Dois terços dos segmentos avaliados ainda não começaram a registrar seus projetos em andamento no referido cadastro.

**Gráfico 6 - Segmentos e o registro de obras em andamento no CIPI**



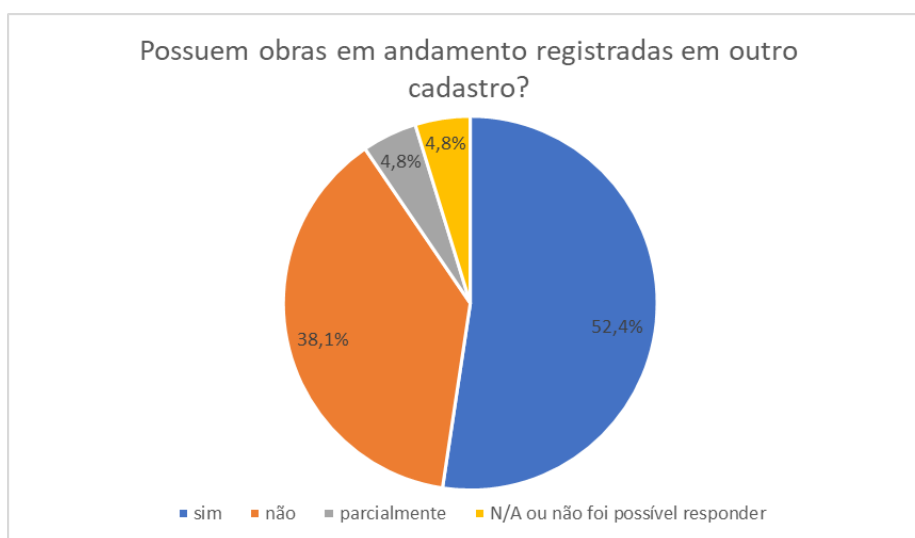
Fonte: elaboração própria (peça 60, item não digitalizável)

158. De todos os segmentos avaliados, **apenas o DNIT e a Companhia de Docas do Rio Grande do Norte (Codern) possuem suas obras em andamento completamente cadastradas no CIPI** (TC 014.334/2022-4, peça 16, p. 3 e TC 014.333/2022-8, peça 62).

159. Dentro do MDR, somente a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil registrou parcialmente suas obras (TC 013.160/2022-2, peça 42, item não digitalizável), o que ocorreu também com todos os entes atuantes no setor de infraestrutura hídrica (MDR, Codevasf e Dnocs, TC 014.331/2022-5, item não digitalizável) e com a Valec (setor portuário, TC 014.333/2022-8, peça 62).

160. O Gráfico 7, por sua vez, **revela que 38,1% dos segmentos que não utilizam o CIPI, ou o utilizam apenas parcialmente, sequer fazem uso de outro cadastro.**

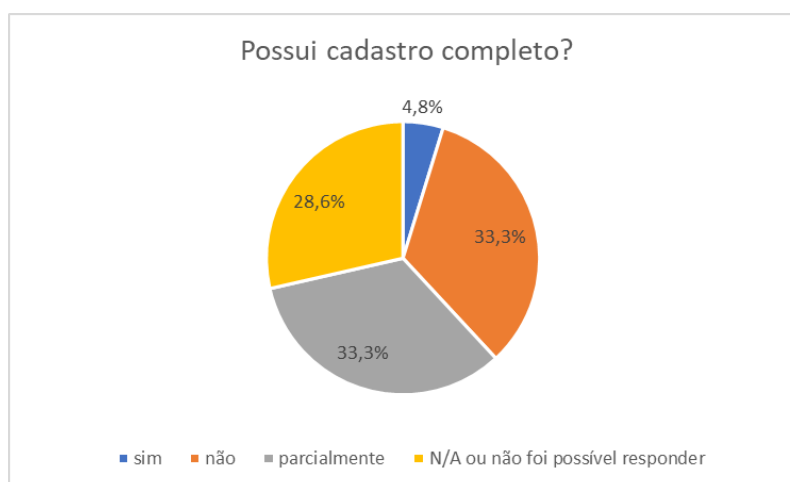
**Gráfico 7 - Segmentos e o registro de obras em outros cadastros além do CIPI**



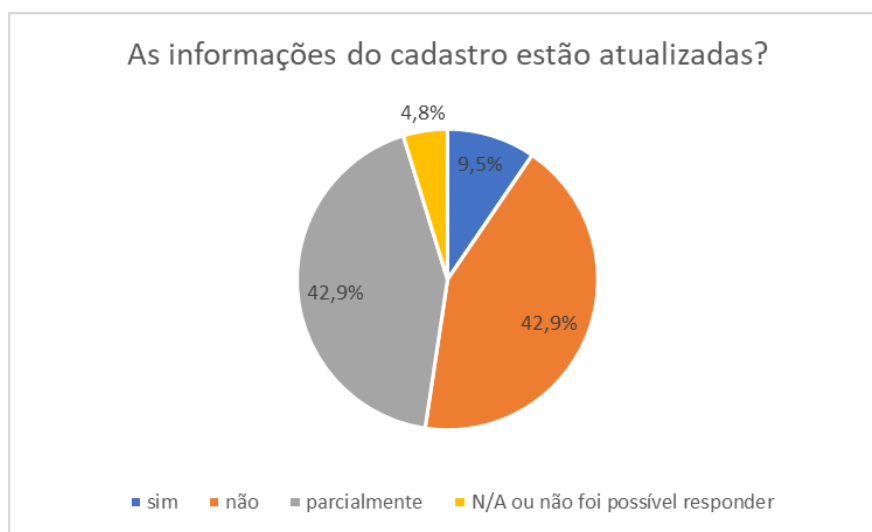
Fonte: elaboração própria (peça 60, item não digitalizável)

161. A avaliação realizada informa que **apenas 4,8% dos cadastros existentes estão completos e apenas 9,5% possuem informações atualizadas**, conforme expõem os Gráficos 8 e 9.

**Gráfico 8 - Segmentos e completude dos cadastros**



Fonte: elaboração própria (peça 60, item não digitalizável)

**Gráfico 9 - Segmentos e a atualidade das informações em seus cadastros**

Fonte: elaboração própria (peça 60, item não digitalizável)

162. **Apenas para a Codern a avaliação apontou um cadastro completo** (TC 014.333/2022-8, peça 62). Para o DNIT, o cadastro mostra-se completo quanto às obras, porém incompleto quanto aos dados referentes a cada obra, como informações de empenhos, de georreferenciamento e de situação/estágio da obra, em casos pontuais (TC 014.334/2022-4, peça 14, item não digitalizável).

163. **Ademais, somente o DNIT e o FNDE apresentaram informações completamente atualizadas para seus cadastros** (TC 014.334/2022-4, peça 14, item não digitalizável e TC 013.160/2022-2, peça 42, item não digitalizável), enquanto números iguais de segmentos apresentaram informações parcialmente atualizadas e informações desatualizadas.

164. Vê-se que há, ainda, um longo caminho a percorrer para consolidar o CIPI como um cadastro único de obras para o país, dada a baixa quantidade de segmentos que já registraram todas suas obras em andamento no cadastro, bem assim a utilização de outros cadastros para esse acompanhamento.

165. Em consulta direta ao CIPI<sup>8</sup> em 08/11/2022, foram identificados um total de 7115 registros para o tipo de intervenção 'Obra'. Contudo, analisando-se os dados cadastrados no sistema, verificou-se que 203 registros possuíam identificadores únicos próprios, mas as demais informações como valor do investimento, órgão executor, espécie, Nome (apelido), eram iguais e, assim, foram considerados como valores duplicados.

166. Dessa forma, restou um rol de 6912 registros únicos cadastrados para o tipo de intervenção 'Obra', conforme mostrado na Tabela 21.

**Tabela 23 - Dados do CIPI**

Data do acesso	Total de registros	Valores duplicados	Registros diferentes	Tipo de intervenção
08/11/2022	7115	203	6912	Obra

Fonte: elaboração própria com base no acesso ao CIPI em 08/11/2022

167. Agrupando-se o número total de registros pela situação da intervenção, identificou-se que 99% estão na situação 'Cadastrada' e apenas 0,74% estão 'Em execução', consoante Tabela 22.

**Tabela 24 - Dados do CIPI - Situação das intervenções**

<sup>8</sup> <https://cipi.economia.gov.br/cipi-frontend/relatorio/geral>

Situação da intervenção	Quantidade	Representatividade
Cadastrada	7045	99,02%
Concluída	17	0,24%
Em execução	53	0,74%

Fonte: elaboração própria com base no acesso ao CIPI em 08/11/2022

168. Considerando a espécie de intervenção dos projetos de investimento de obras, a espécie ‘Construção’ se destaca, representando 66,77% do total, conforme Tabela 23.

**Tabela 25 - Dados do CIPI - Espécies de intervenção**

Espécie de intervenção	Quantidade	Representatividade
Construção	4751	66,77%
Reforma	1368	19,23%
Recuperação	609	8,56%
Ampliação	314	4,41%
Não identificado	64	0,90%
Fabricação	9	0,13%

Fonte: elaboração própria com base no acesso ao CIPI em 08/11/2022

169. Dentre os principais executores, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte aparece em 1289 projetos de investimentos de obras, conforme Tabela 24.

**Tabela 26 - Dados CIPI - Principais executores**

Executor	Quantidade
DEPTO. NAC. DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES	1289
COMANDO DO EXÉRCITO	309
COMPANHIA DE DESENV. DO VALE DO SAO FRANCISCO	256
MINISTERIO DA SAUDE	158
COMANDO DA AERONAUTICA	144
COMANDO DA MARINHA	120
DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL	99
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA	71

Fonte: elaboração própria com base no acesso ao CIPI em 08/11/2022

170. De plano, identifica-se, portanto, que há obras cadastradas em duplicidade no sistema, trazendo inconsistências à contagem e identificação o real projeto a ser executado. Ademais, a situação da obra “em execução” de apenas 53 projetos (Tabela 24), indica possível inconsistência da real fase do projeto, já que é um quantitativo muito baixo de projetos frente aos que estão em andamento no país com recursos federais. Dessa feita, cabe propor dar conhecimento ao Ministério da Economia, gestor do CIPI



para que avalie as possíveis medidas de aprimoramento para fazer constar do mencionado cadastro as informações fidedignas dos projetos de investimentos de obras e serviços de engenharia.

171. Além do CIPI, cabe destacar a existência da Plataforma + Brasil. Instituída pelo Decreto 10.035/2019, essa Plataforma constitui ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos. Ela nasce a partir dos resultados positivos auferidos pela evolução do Siconv (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse), como uma resposta à necessidade de ampliar os benefícios do sistema a outros tipos de transferências de recursos realizados pela União, que não sejam Convênios ou Contratos de Repasse<sup>9</sup>.

172. Ainda que a Plataforma + Brasil não possa assumir o papel de cadastro único de obras do governo, tendo em vista sua finalidade distinta: acompanhar as transferências de recursos da União para outros entes federados e entidades públicas e privadas, ela já possui integração com o CIPI, exigindo o cadastro das transferências cujo objeto seja execução de obras e serviços de engenharia no CIPI, e, além disso, reconhece-se sua importância no registro de informações sobre a execução de obras por meio desses recursos.

173. Uma evolução importante que está sendo feito na Plataforma +Brasil é a integração de seu módulo de obras com o Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) do TCU. Essa integração, já em fase de desenvolvimento, permitirá que os entes das diversas esferas analisem de forma expedita seus orçamentos de obras no SAO ainda na fase de proposta. Com o resultado disponibilizado pelo SAO, os ajustes necessários poderão ser realizados antes mesmo do envio das propostas para validação pela União, contribuindo para a melhoria da qualidade dos orçamentos que serão posteriormente utilizados para a licitação do objeto. Além disso, o próprio órgão concedente da transferência voluntária também poderá realizar sua análise do orçamento no SAO antes de homologar a proposta, e depois, realizar nova análise com o orçamento que foi utilizado na contratação do objeto.

174. A integração tem o potencial de realizar análise automatizadas de orçamentos de aproximadamente 20 mil projetos por ano (conforme informado pelo Ministério da Economia em reunião com representante do Tribunal), elevando em escala a utilização da ferramenta desenvolvida no âmbito do TCU em benefício dos gestores e das contratações de obras públicas.

175. Sobre a iniciativa de integração do SAO com a Plataforma + Brasil, sugere-se dar conhecimento à Segecex e Segepres que tal medida se encontra amparada na Estratégia Digital de Infraestrutura e necessita ser assistida para que o projeto de integração seja implementado em forma de “piloto” ainda este ano e escalado no próximo ano.

176. Destaca-se, ainda, a existência do Painel de Obras + Brasil, que consiste em um painel gerencial com as informações sobre obras cadastradas na Plataforma +Brasil e nos extintos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Avançar do Governo Federal, e que contém dados como os valores dos investimentos e a execução física e financeira das obras.

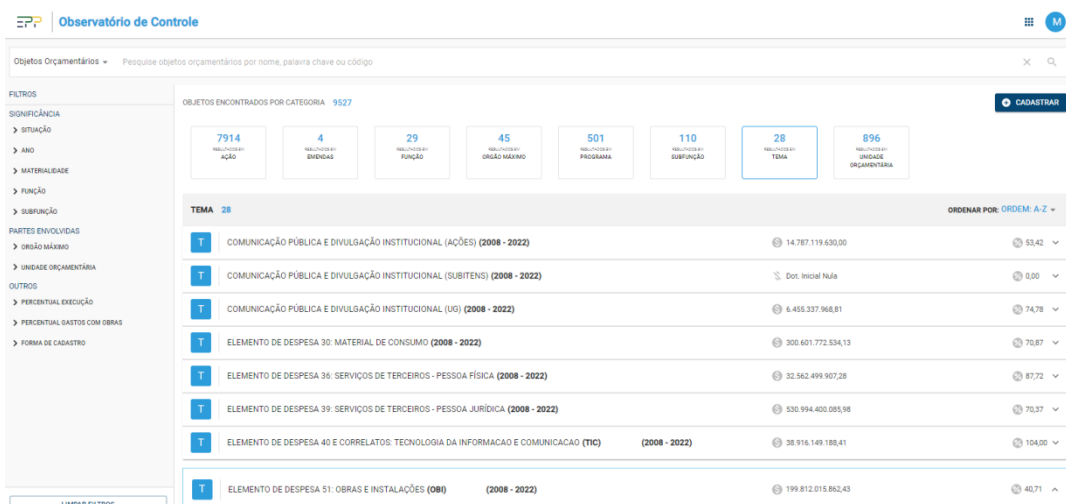
177. No âmbito do TCU, o sistema “EPP – Observatório de controle” busca reunir diversas bases de dados da Administração Pública Federal (SIAFI, Tesouro Gerencial, Plataforma +Brasil, Comprasnet, CIPI, entre outras) em diversos módulos em um único portal, de maneira que as informações de cada base fiquem relacionadas, aumentando a rastreabilidade dos recursos orçamentários, desde a autorização do orçamento, passando pelas emendas orçamentárias, até a execução do objeto, seja de forma direta ou por meio de transferências voluntárias.

178. A ferramenta possui diversos contextos como por exemplo ‘Objetos orçamentários’, ‘Projetos de investimento’ e ‘Transferências Voluntária’. O EPP possui a capacidade de criar temas que agrupam determinados objetos orçamentário. Para obras, foi criado o tema ‘Elemento de Despesa 51: Obras e instalações’, exibido na Figura 12.

---

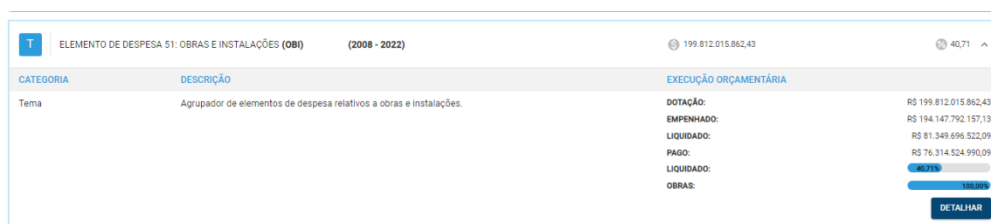
<sup>9</sup> <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br>

Figura 12 - EPP - Observatório de controle - Temas



179. Assim, com apenas um clique é possível identificar todos os valores de execução orçamentária relacionadas ao elemento de despesa 51, conforme Figura 13.

Figura 13 - EPP - Observatório de controle - Elemento de despesa 51



180. Também é possível identificar todas as ações orçamentárias que possuem recursos empenhados no elemento de despesa 51, conforme mostrado na Figura 14. Essa informação ajuda na identificação de ações orçamentárias relacionadas a obras, que são utilizadas como base para a seleção de objetos de fiscalização para o Fiscobras.

Figura 14 - EPP - Observatório de controle - Ações orçamentárias - Elemento de despesa 51

**EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: DETALHAMENTO QUALITATIVO 2008 até 2022**

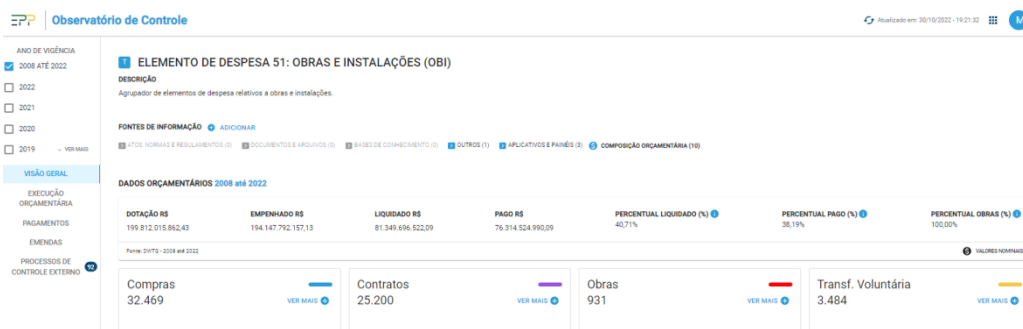
ÓRGÃO MÁXIMO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	UNIDADE GESTORA	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	PROGRAMA	AÇÃO
Código	Nome					Valor liquidado R\$
1230	IMPLANTACAO DE ESTALEIRO E BASE NAVAL PARA CONSTRUCAO E MANU			8,57%		8.099.637.974,92
5000	INTEGRACAO DO RIO SAO FRANCISCO COM AS BACIAS DOS RIOS JAGUA			3,72%		2.958.970.501,97
2152	CONSERVACAO E RECUPERACAO DE ATIVOS DE INFRAESTRUTURA DA UNI			3,68%		2.926.440.915,50
8282	REESTRUTURACAO E MODERNIZACAO DAS INSTITUICOES FEDERAIS DE E			1,41%		1.917.799.843,83
11201	CONSTRUCAO DA FERROVIA NORTE-SUL - OUROVERDE DE GOIAS/GO - S			1,38%		1.877.015.661,48

EXPORTAR PLANILHA

Linhas por página: 5 1-5 de 2309

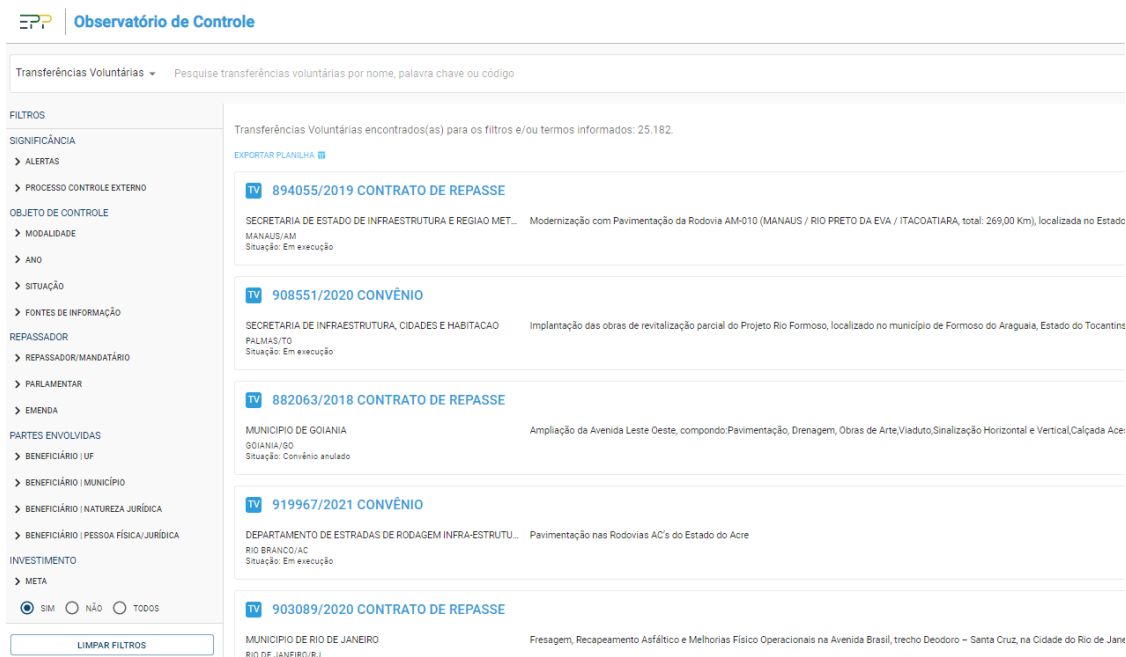
181. A ferramenta ainda permite, através do detalhamento (Figura 15), identificar licitações, contratos, projetos de investimento (cadastro do CIPI) e transferências voluntárias que tiveram empenho no elemento de despesa 51. Todas as informações ainda podem ser filtradas por diversos parâmetros com 'Ano de vigência', 'Repassador', 'Emendas' entre outros.

Figura 15 - EPP - Observatório de controle - Detalhamento



182. No contexto de transferências voluntárias, com a disponibilização dos dados da Plataforma +Brasil, é possível identificar quais transferências voluntárias possuem ‘Metas’ cadastradas, conforme Figura 16. As ‘Metas’ na Plataforma +Brasil ajudam a identificar transferências voluntárias que possuem dados orçamentários de obras cadastradas na plataforma.

Figura 16 - EPP - Observatório de controle - Transferências Voluntárias



183. Acessando qualquer uma das transferências voluntárias que possuem orçamentos de obras cadastrados é possível extrair os dados do orçamento já padronizados para serem analisados no Sistema de Análise de Orçamentos – SAO, facilitando a obtenção e análise dos dados (Figura 17).

**Figura 17 - EPP - Observatório de controle - Transferências Voluntárias - Metas**

Metas									
<div> <div>REFORMA E MODERNIZAÇÃO DA RODOVIA AM-010</div> <div>REFORMA E MODERNIZAÇÃO DA RODOVIA AM-010</div> <div>DESIGNADO: NÃO</div> <div>AM</div> <div>01/06/2020</div> <div>R\$ 12.582.432,48</div> </div>									
Fonte	Código	Macrosserviço/Serviço	Qtd.	Und.	Custo Unitário	BDI	Preço Unitário	Preço Total	
CMP	10001-1	Centro de Obra, com instalações provisórias em chapa de madeira, contendo instalações elétricas e hidrosanitárias (contendo com ligações provisórias), escritório, banheiros, vestiários, refeitório, laboratório, área para topografia, almoxarifado, depósito e instalações industriais, com área total coberta e descoberta de 4.786,66 m², com todos as instalações e proteções (TRECHO 01)	4.786,66	M2	R\$ 154,24	22,27	R\$ 188,59	R\$ 902.716,21	
CMP	10001-2	Centro de Obra, com instalações provisórias em chapa de madeira, contendo instalações elétricas e hidrosanitárias (contendo com ligações provisórias), escritório, banheiros, vestiários, refeitório, laboratório, área para topografia, almoxarifado, depósito e instalações industriais, com área total coberta e descoberta de 4.653,33 m², com todos as instalações e proteções (TRECHO 02)	4.653,33	M2	R\$ 153,88	22,27	R\$ 188,15	R\$ 875.524,04	
CMP	10001-3	Centro de Obra, com instalações provisórias em chapa de madeira, contendo instalações elétricas e hidrosanitárias (contendo com ligações provisórias), escritório, banheiros, vestiários, refeitório, laboratório, área para topografia, almoxarifado, depósito e instalações industriais, com área total coberta e descoberta de 4.653,33 m², com todos as instalações e proteções (TRECHO 04)	4.653,33	M2	R\$ 159,96	22,27	R\$ 195,58	R\$ 910.098,28	
CMP	10001-4	Centro de Obra, com instalações provisórias em chapa de madeira, contendo instalações elétricas e hidrosanitárias (contendo com ligações provisórias), escritório, banheiros, vestiários, refeitório, laboratório, área para topografia, almoxarifado, depósito e instalações industriais, com área total coberta e descoberta de 4.653,33 m², com todos as instalações e proteções (TRECHO 04)	4.653,33	M2	R\$ 160,55	22,27	R\$ 196,30	R\$ 913.448,68	
CMP	10001-5	Centro de Obra, com instalações provisórias em chapa de madeira, contendo instalações elétricas e hidrosanitárias (contendo com ligações provisórias), escritório, banheiros, vestiários, refeitório, laboratório, área para topografia, almoxarifado, depósito e instalações industriais, com área total coberta e descoberta de 4.653,33 m², com todos as instalações e proteções (TRECHO 05)	4.653,33	M2	R\$ 165,55	22,27	R\$ 202,42	R\$ 941.927,06	

184. Além disso, é possível identificar as informações dos favorecidos, valores e números das notas de empenho, que já são publicados no portal da transparência (<https://www.portaltransparencia.gov.br/>), relacionadas a transferência voluntária selecionada.

185. A proposta, acordada com a COSOCIAL – gestora do EPP - é que o acesso ao módulo de Transferências Voluntárias do Observatório de Controle seja disponibilizado para rede de controle, para gestores e para sociedade em geral dentro de três meses. Isso permitirá realizar consultas em um único portal sobre informações de ações, inclusive obras e serviços de engenharia, realizados por transferências voluntárias

186. Nesse sentido, importa propor que seja dado conhecimento à Segecex e à Segepres dessa iniciativa de compartilhamento da plataforma EPP com a rede de controle, gestores e sociedade de forma para que as unidades básicas possam dar continuidade dessa ação em futuras gestões.

#### IV.1.2 Gestão Centralizada do Portfólio de das Obras Paralisadas

187. Os processos de trabalho do Fiscobras 2022 conduziram também diagnóstico acerca da utilização de sistemas informatizados no controle e acompanhamento das obras paralisadas, com enfoque no CIPI e no referido Pannel de Obras + Brasil.

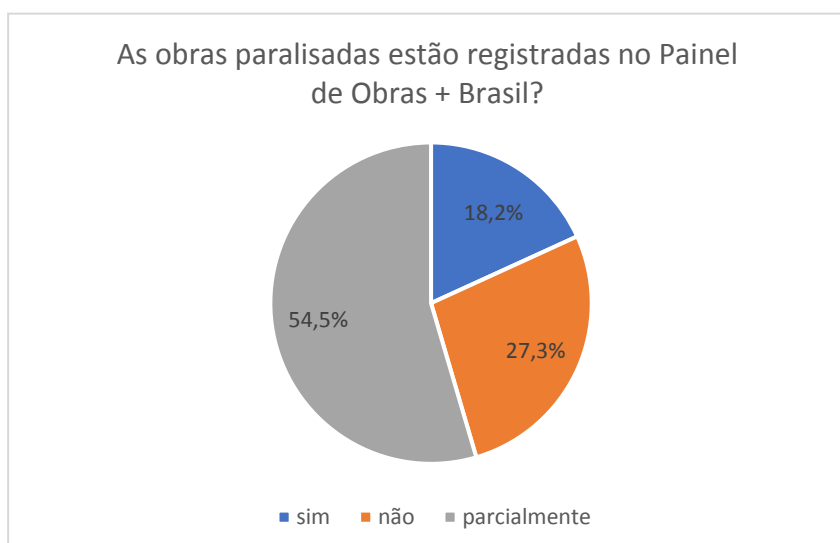
188. Buscou-se responder a questões como: se as obras paralisadas estão registradas no CIPI, no Pannel de Obras + Brasil ou em outro cadastro e se esse cadastro estaria completo com informações atualizadas e dados fidedignos.

189. Foram consultados seis entes dos seguintes setores: saneamento, mobilidade urbana, desenvolvimento urbano, proteção e defesa civil, habitação, educação básica, saúde, infraestrutura rodoviária e infraestrutura hídrica. De maneira similar ao que ocorre no diagnóstico apresentado anteriormente, existem entes que atuam em vários setores, e setores que contam com a atuação de mais de um ente, o que resultou na avaliação de onze segmentos distintos.

190. Os principais resultados do diagnóstico são apresentados a seguir.

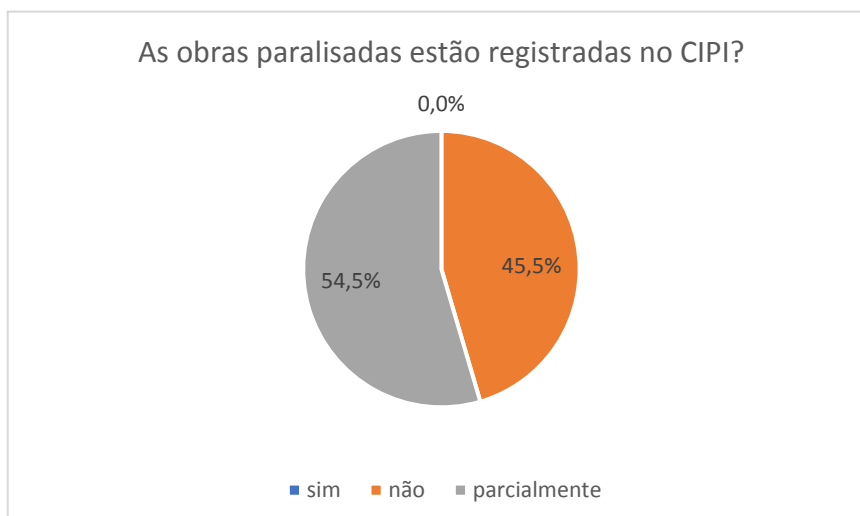
191. O Gráfico 10 demonstra que apenas 18,2% dos segmentos possuem suas obras paralisadas completamente registradas no Pannel de Obras + Brasil, enquanto o Gráfico 11 revela que nenhum deles registrou completamente tais obras no CIPI.

**Gráfico 10 - Segmentos e o registro de obras paralisadas no Paine de Obras + Brasil**



Fonte: elaboração própria (peça 60, item não digitalizável)

**Gráfico 11 - Segmentos e o de obras paralisadas no**



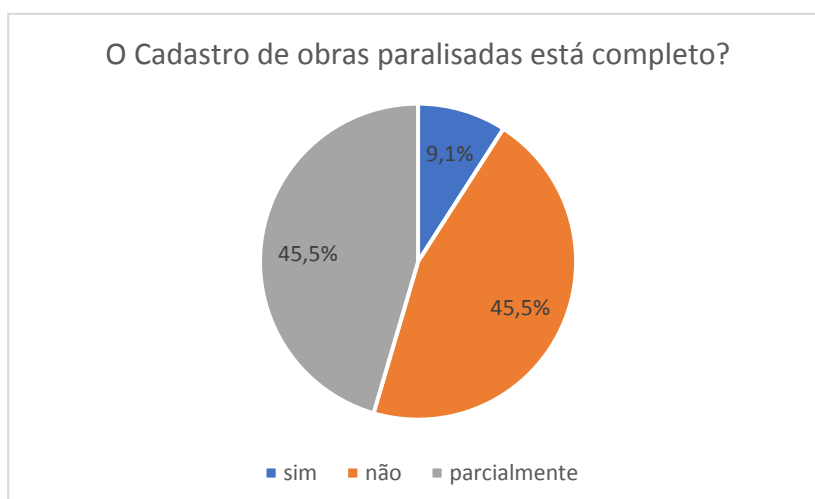
registro  
CIPI

Fonte: elaboração própria (peça 60, item não digitalizável)

192. Dos segmentos avaliados, **só o de saneamento e o de mobilidade urbana, ambos dentro do MDR, possuíam suas obras paralisadas completamente registradas no Painel de Obras + Brasil** (TC 013.160/2022-2, peça 42, item não digitalizável).

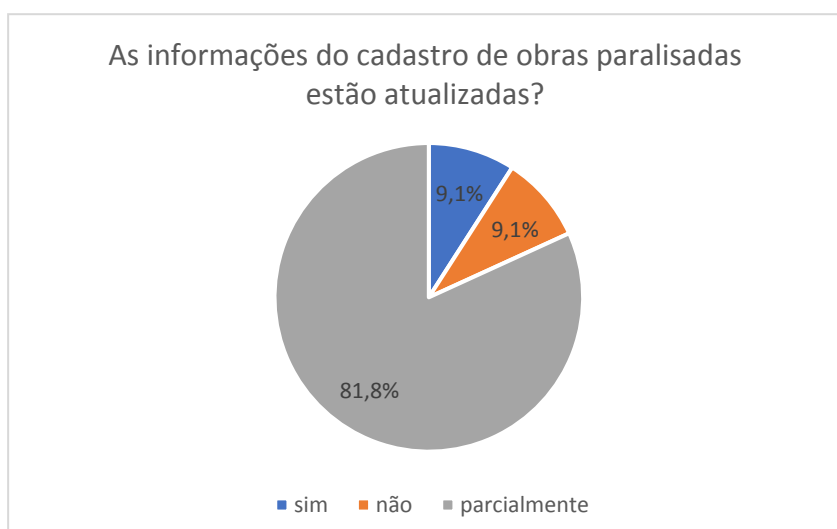
193. Os Gráficos 12 e 13 indicam que apenas 9,1% dos cadastros estão completos e têm suas informações atualizadas.

**Gráfico 12 - Segmentos e a completude dos cadastros de obras paralisadas**



Fonte: elaboração própria (peça 60, item não digitalizável)

**Gráfico 13 - Segmentos e a atualidade das informações constantes dos cadastros de obras paralisadas**

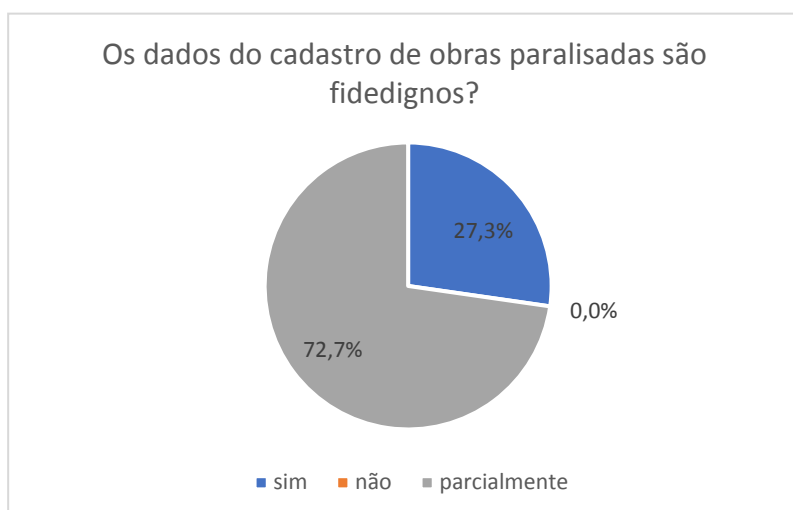


Fonte: elaboração própria (peça 60, item não digitalizável)

194. **Apenas o DNIT possui cadastro de obras paralisadas completo e somente as informações sobre as obras paralisadas do FNDE estão completamente atualizadas** (TC 014.334/2022-4, peça 14, item não digitalizável e TC 013.160/2022-2, peça 42, item não digitalizável).

195. Por fim, o Gráfico 14 indica que os dados são parcialmente fidedignos para 72,7% dos segmentos.

**Gráfico 14** - Segmentos e a fidedignidade das informações constantes dos cadastros de obras paralisadas



Fonte: elaboração própria (peça 60, item não digitalizável)

196. Os resultados revelam uma **baixa performance geral no controle das obras públicas, quer em andamento ou paralisadas, por meio de sistemas informatizados**, pelos segmentos da administração pública avaliados. Essa performance é ainda mais baixa se a perspectiva for a utilização de um sistema ou portal de cadastro único, como o CIPI, dada a baixa adesão dos registros nesse sistema.

197. As principais causas dessa baixa performance são: as dificuldades de migração entre bancos de dados existentes para o CIPI, pois este último ainda não permite a migração em bloco de informações; o fato de o CIPI ter entrado em operação há aproximadamente dois anos, logo, ser um sistema recente; a obrigatoriedade de registro no CIPI restringir-se ao empenho, o que leva projetos e obras antigos a não serem registrados no cadastro; e a delimitação do cadastro centralizado de projetos de investimento, feita pela LDO 2021, a projetos de investimento de grande vulto, com valores superiores a R\$ 50 milhões, excluindo projetos de montante inferior.

198. Apesar de todos esses desafios, há de se destacar que são mais de 15 anos desde a primeira determinação do TCU ao governo federal a fim de se constituir um cadastro único de dados e informações relevantes sobre as obras públicas financiadas com recursos federais. O presente diagnóstico revela ainda que, embora o CIPI tenha sido alçado para ser o instrumento de controle e gestão centralizada do governo federal, ainda há muito o que ser feito para que todos os setoriais implementem ou integrem de forma efetiva suas bases de informação junto ao ele.

199. A visão gerencial do Centro de Governo é fundamental para estabelecer diretrizes, políticas e prioridade da infraestrutura com recursos federais, além monitorar de forma pró-ativa as mais de 20 mil das obras e serviços de engenharia pelo Brasil.

200. Nesse sentido, a despeito de todas as recomendações e determinações já realizadas no sentido de que o governo implemente uma plataforma central de gestão de obras públicas, considera-se propor alertar novamente o Centro de Governo que:

- a) ainda é baixa a adesão dos órgãos setoriais ao CIPI no que tange ao registro de suas obras;
- b) o principal desafio operacional identificado para essa adesão foi a migração entre bancos existentes, pois o CIPI não permite a migração em blocos;
- c) o principal desafio regulamentar consiste no fato de que se exige registro no CIPI apenas para novos empenhos, e isso faz com que obras antigas não sejam registradas no cadastro; e
- d) o CIPI se tornará o cadastro centralizado de obras financiadas com recursos da OGU somente se houver esforço coordenado entre o centro de governo e os órgãos setoriais para a completa migração das informações para o sistema.



201. Ademais, sem uma gestão central dos projetos de investimento em infraestrutura com orçamento público, resta prejudicada a possibilidade de avaliar a carteira de projetos possíveis e as prioridades de destinação de recursos da união. Conforme destacado na visão geral do orçamento público para obras (Capítulo III), dos poucos recursos federais destinados a obras nos últimos anos, não se verifica nenhuma avaliação ou racional que ampare o fato de a União destinar mais de R\$ 8 bilhões em recursos para pavimentação de ruas urbanas frente a outras grandes demandas de infraestrutura.

202. Nesse sentido, é fundamental que uma avaliação de priorização e seleção de projetos para investimentos em obras seja realizada a partir de uma visão de Centro de Governo, alinhando com a Estratégia Federal as prioridades de políticas públicas nacionais, coordenadas com os planos e programas setoriais. Sem um cadastro geral, com visão clara e objetiva dos projetos em execução e possíveis de implementação, fica prejudicada essa etapa fundamental, potencializando ineficiências, obras atrasadas, paralisadas e recursos afundados.

203. Neste ano, o Ministério da Economia lançou o Plano Integrado de Longo Prazo de Infraestrutura, no qual constam as grandes prioridades para os próximos anos. Apesar de ser um passo importante, o mencionado plano tem o enfoque nas grandes infraestruturas públicas. As milhares de ações de infraestrutura de porte médio e pequeno não estão contempladas.

204. Setorialmente, uma boa prática seria cada pasta ministerial estabelecer seu portfólio de investimentos e avaliar suas prioridades. Assim, neste Fiscobras, realizou-se um levantamento para diagnosticar como os órgãos setoriais realizam tais atividades, conforme tópico a seguir.

#### IV.2. Priorização e seleção de projetos

205. Organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>10</sup>, o *World Bank Group*<sup>11</sup> e a Organização pela Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>12</sup> apontaram como um dos **principais problemas da infraestrutura brasileira as deficiências na elaboração e priorização de projetos de qualidade**.

206. O Livro Governança da Política de Infraestrutura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>13</sup> reflete sobre como os empreendimentos com maiores falhas no planejamento e na etapa de seleção de projetos apresentaram implementação pior quanto a prazos e orçamento. No entanto, destaca que melhorias na governança dos processos de seleção poderiam contribuir mais no enfrentamento dos problemas do que a melhoria no processo de planejamento, dado o caráter político-econômico das escolhas de alocação de recursos no Brasil.

207. Relatório sobre os desafios para incrementar o investimento privado em infraestrutura no Brasil da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE)<sup>14</sup> indicou que os critérios para seleção de projetos são opacos e inadequados.

208. O relatório apontou também deficiências de qualidade na estruturação de parcerias entre o poder público e o setor privado, bem como, baixa efetividade do planejamento de longo prazo.

209. Uma recomendação decorrente dessas constatações foi a preparação e divulgação de plano estratégico de longo prazo que contenha os projetos prioritários para o país, e que os projetos sejam selecionados e priorizados com base em análises de custo-benefício e risco.

---

<sup>10</sup> Brasil – Avaliação do Investimento Público, FMI, 2018

<sup>11</sup> <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28286>

<sup>12</sup> [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-brazil-2018\\_eco\\_surveys-bra-2018-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-brazil-2018_eco_surveys-bra-2018-en)

<sup>13</sup> <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8482>

<sup>14</sup> <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E6621B8D5016630F8EBAE02F3>



210. A OCDE<sup>15</sup> recomenda, no *OECD Recommendation of the Governance of Infrastructure*<sup>16</sup>, a aplicação de processos rigorosos de avaliação e seleção de projetos, que considerem a eficiência social e econômica e levem em conta todo o ciclo de vida dos ativos. A Organização propõe, ainda, que a tomada de decisões de infraestrutura baseie-se em dados, por meio da implementação de sistemas que assegurem uma coleta sistemática de informações relevantes e da definição da responsabilidade institucional pela análise, disseminação e aprendizado.

211. Para o Ente Internacional, a seleção de projetos entre as muitas possibilidades de investimento disponíveis consiste em grande desafio para os países e governos. Desse modo, aplicar uma seleção e priorização de projetos baseada em evidências no processo decisório governamental garante a viabilidade de projetos de infraestrutura financiados pelo orçamento público, além de minimizar riscos de sustentabilidade.

212. O setor de infraestrutura é estratégico no desenvolvimento socioeconômico de um país, uma vez que o seu bom funcionamento permite a realização de atividades econômicas e sociais de forma efetiva e competitiva, concedendo efeito multiplicador à cadeia produtiva nacional.

213. Em vista de sua alta capacidade de geração de valor, as políticas de infraestrutura demandam diretrizes e objetivos claros, baseados em evidências, e um planejamento apropriado. Não basta que o Estado seja capaz de realizar grandes obras. As restrições fiscais e a busca pela eficiência da ação governamental requerem que sejam selecionados os investimentos com potencial de produzir os melhores retornos, e isso será alcançado somente por meio da adequada priorização e seleção de projetos.

214. Nessa linha, o Decreto 9.203/2017 captou elementos relativos à necessidade de priorizar ações com base nos custos e benefícios esperados, ao instituir que:

Art. 4º São diretrizes da governança pública:

(...)

VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e **aferrir, sempre que possível, seus custos e benefícios;** e

Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública:

(...)

II estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, **além de critérios de priorização** e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; **(grifou-se)**

215. Em função dessa necessidade, o Ministério da Economia, por meio da Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura, tem trabalhado no desenvolvimento de Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura. Esse guia tem a função de padronizar a aplicação da metodologia de priorização de projetos de infraestrutura pelos órgãos e entidades federais na construção de seus portfólios de investimentos.

216. O próprio TCU apontou, em diversas fiscalizações, deficiências na etapa de priorização e seleção de projetos que culminam na execução ineficiente de investimentos públicos.

217. De modo a contribuir com o aprimoramento dessa etapa, esta Corte implementou análise sobre como está estruturada a priorização e seleção de projetos nos principais entes e órgãos executores de obras públicas financiadas com recursos do orçamento federal.

218. Essa análise consiste em responder, para cada ente e órgão avaliado, questões como: Existe uma carteira de projetos prioritários e priorizados entre si? Esta carteira é disponibilizada para parlamentares destinarem emendas? Esta carteira foi construída com base em análises de custo-benefício? Esta carteira consta do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPi)? Dentre outras.

<sup>15</sup> <https://www.oecd.org/gov/infrastructure-governance/project-selection/>

<sup>16</sup> <https://www.oecd.org/gov/infrastructure-governance/recommendation/>

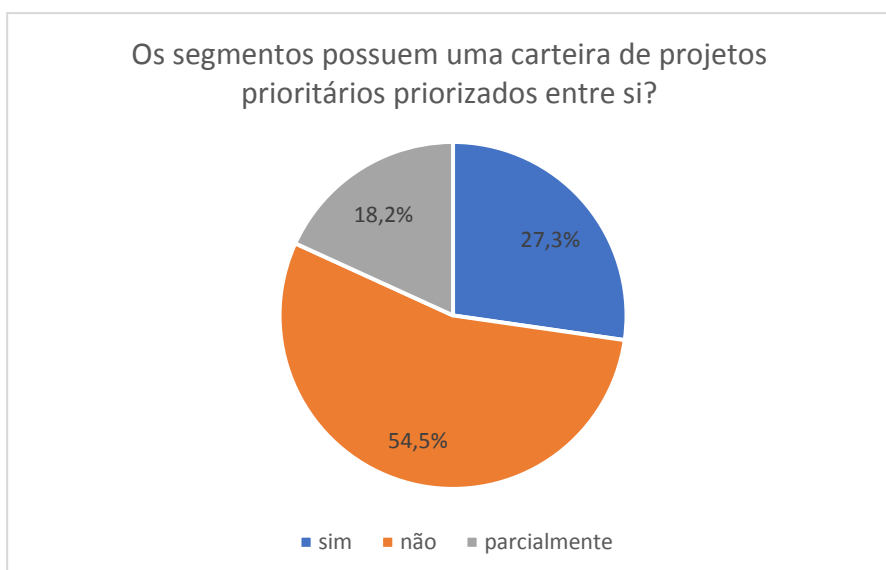
219. Foram avaliados sete entes que atuam em nove setores diferentes: Saneamento, Mobilidade Urbana, Desenvolvimento Urbano, Proteção e Defesa Civil, Habitação, Educação Básica, Saúde, Infraestrutura Rodoviária e Infraestrutura Hídrica.

220. De maneira similar ao que ocorre nos diagnósticos sobre acompanhamento de obras em andamento e paralisadas apresentados anteriormente, existem entes que atuam em vários setores, e setores que contam com a atuação de mais de um ente, o que resultou na avaliação de onze segmentos distintos.

221. Os principais resultados do diagnóstico são apresentados a seguir.

222. O Gráfico 15 mostra que **54,5% dos segmentos avaliados não possuem uma carteira de projetos prioritários e definidos entre si.**

**Gráfico 15** - Existência de carteira de projetos prioritários nos segmentos avaliados



Fonte: elaboração própria (peça 60, item não digitalizável)

223. O MDR informou **não possuir uma carteira de projetos prioritários e priorizados entre si no âmbito da Secretaria Nacional de Saneamento, tampouco no Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano** (TC 013.160/2022-2, peça 42, p. 38 e 43).

224. Quanto ao segmento de habitação, a Pasta informa que, como se trata de produção de empreendimentos habitacionais que seguem requisitos construtivos padronizados, **não existe uma carteira de projetos prioritários e priorizados entre si** (TC 013.160/2022-2, peça 42, p.47).

225. Dentro do Ministério, apenas o segmento de Proteção e Defesa Civil contou com uma carteira de projetos completa (TC 013.160/2022-2, peça 42, p.45).

226. Ademais, os segmentos avaliados de Educação Básica e Saúde **também não possuem uma carteira de projetos prioritários e priorizados entre si** (TC 013.160/2022-2, peça 42, p 50 e 52.).

227. De acordo com o FNDE, o apoio para a definição dos investimentos é prestado por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) e orientado a partir de eixos de atuação expressos nos programas educacionais do PPA da União, dentre os quais se incluem iniciativas de infraestrutura física escolar. O Fundo observa que, para a elaboração do PAR, faz-se necessário que os entes federados realizem diagnóstico da situação educacional local, com o objetivo de identificar as reais necessidades da área de educação e definir as prioridades para pleitear a assistência técnica e financeira da autarquia e que, após a definição das demandas prioritárias, cabe aos entes interessados o cadastro das iniciativas de infraestrutura física escolar no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) e o envio da respectiva documentação técnica para análise pela autarquia (TC 013.160/2022-2, peça 42, p 51).

228. Destaque-se que o Simec é um portal operacional e de gestão do Ministério da Educação (MEC), que trata do orçamento e monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação. É no Simec que os gestores verificam o andamento dos Planos de Ações Articuladas em suas cidades.

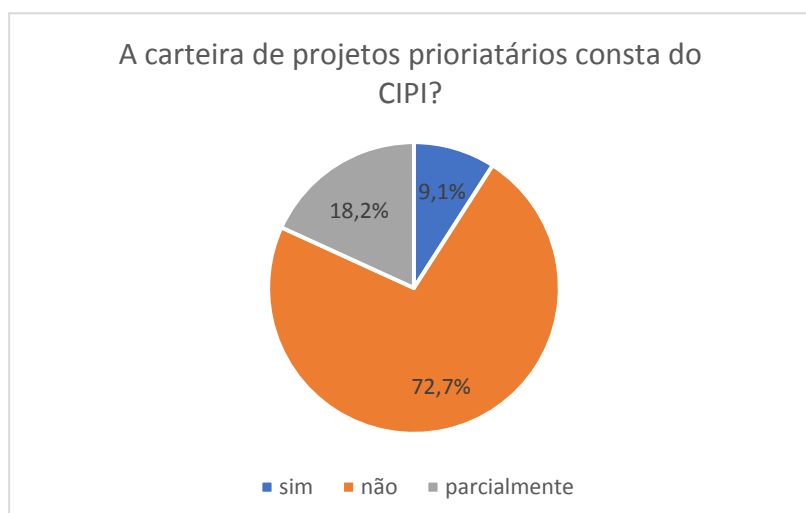
229. O Ministério da Saúde, por sua vez, informa que para aprovação de mérito de recursos de investimentos, no que tange às políticas do Departamento dos Ciclos de Vida, são aplicados os critérios de avaliação de demandas, de acordo com os componentes específicos com os quais se busca atingir o que propõe a Política Nacional de Atenção Integral a Saúde (TC 013.160/2022-2, peça 42, p 53.).

230. A avaliação para o DNIT foi dada como parcial porque existe o Plano Anual de Contratações (PAC), que engloba todas as obras previstas para o próximo ano, além da existência informal de um "Cardápio de Emendas do DNIT", que elenca os empreendimentos aptos a receberem recursos via emendas parlamentares e se aproxima do conceito de carteira de projetos prioritários. Não existe, contudo, a definição formal de uma carteira de projetos prioritários (014.334/2022-4, peça 15).

231. Cabe destacar que a avaliação sobre priorização e seleção de projetos não foi realizada para os segmentos e entes do setor portuário porque este Tribunal demonstrou, por meio do Acórdão 1.472/2022-TCU-Plenário, que o Plano Nacional de Logística de Transportes (PNL) não definiu formalmente uma carteira prioritária de projetos, deixando essa etapa para os planos setoriais, que ainda estão em etapa de audiência e consultas públicas.

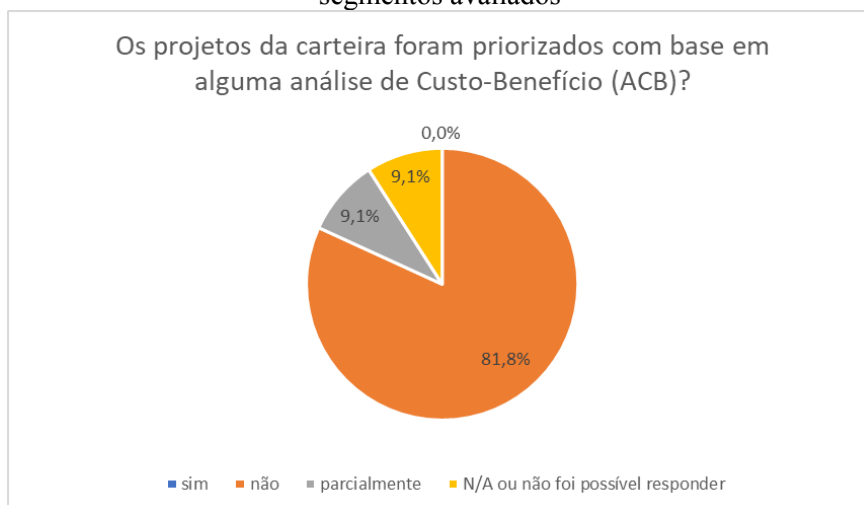
232. Os Gráficos 16 e 17, por seu turno, indicam que apenas **9,1% dos segmentos incluíram suas carteiras prioritárias no CIPI e que nenhum deles utilizou uma metodologia de Análise de custo-benefício (ACB) na construção dessa carteira.**

**Gráfico 16** - Carteiras de projetos prioritários que constam do CIPI, no âmbito dos segmentos avaliados



Fonte: elaboração própria (peça 60, item não digitalizável)

**Gráfico 17 - Emprego de metodologia de ACB na construção da carteira de projetos prioritários nos segmentos avaliados**



Fonte: elaboração própria (peça 60, item não digitalizável)

233. Os resultados do diagnóstico apresentado **revelam como setores de infraestrutura, que movimentam vultuosas parcelas do orçamento público, o fazem, em geral, sem definição clara e formal de quais os projetos prioritários para cada segmento de atuação.** Demonstram, ainda, que, mesmo dentre os poucos casos em que existe uma carteira de projetos prioritários, **quase nenhuma foi construída a partir de uma análise fundamentada de custo-benefício**, apesar da grande quantidade de referências legais, práticas e teóricas a respeito da necessidade de priorização com base em evidências.

234. Assim como no controle e acompanhamento de obras em andamento ou paralisadas, o CIPI se mostra incipiente para o cadastro de carteiras de projetos prioritários.

235. Considerando essas constatações, o CIPI tem o potencial para, além de ser uma plataforma de projetos em execução, consolidar também toda a carteira de projetos setoriais com a respectiva ponderação de avaliação custo-benefício para que, tanto o Governo Federal, quanto o Congresso Nacional, possam tomar decisão de alocação de recursos baseados em informações de qualidade.

236. Nesse sentido, propõe-se que seja dada ciência ao Centro de Governo quanto à importância de se mobilizarem esforços no sentido de sistematizar a carteira de investimentos prioritários em obras públicas, examinados a partir de avaliações de custo-benefício ou outra metodologia pertinente, utilizando o CIPI como plataforma preferencial, bem como sistematizar e disponibilizar essas informações com transparência e inteligibilidade à sociedade, órgão de controle e Congresso Nacional.

## V. DIAGNÓSTICO SETORIAL DAS OBRAS PÚBLICAS

237. A seguir, passa-se ao detalhamento das obras públicas federais por setores da infraestrutura, trazendo informações sobre o estoque global de obras paralisadas e em andamento, volume de recursos empregados e ainda necessários para conclusão destas, bem como as principais ações de obras públicas na visão de cada órgão gestor consultado.

### V.1. Infraestrutura urbana

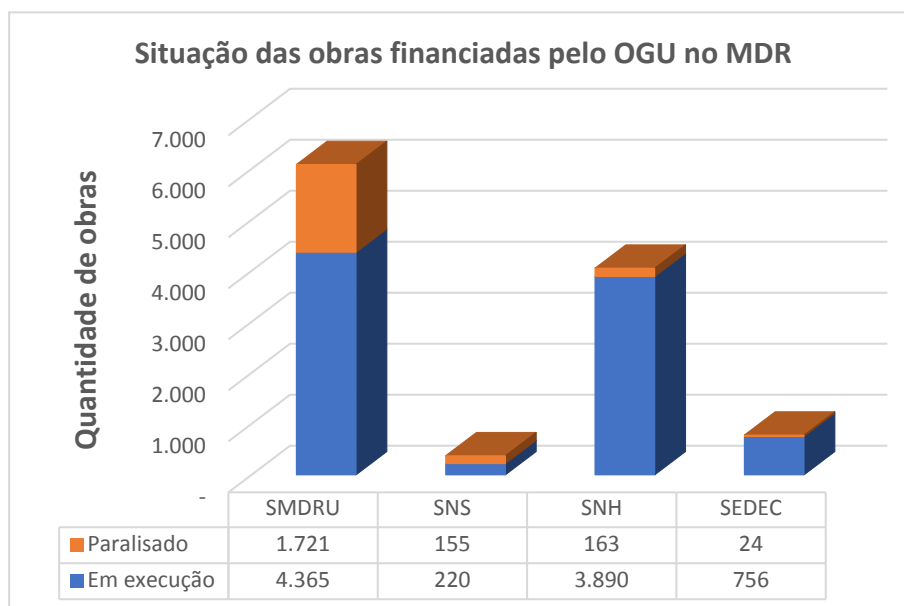
238. Infraestrutura urbana responde por grande parte da “chamada infraestrutura social”. Tem como característica principal a inclusão do cidadão aos serviços básicos de saúde (infraestrutura de saúde e saneamento), educação, ciência e tecnologia (infraestrutura de creches, escolas, universidades e centros de pesquisas), de mobilidade urbana, moradia e prevenção a desastres naturais. Além disso, é importante

considerar os investimentos do estado para a construção, ampliação e manutenção da sua própria infraestrutura corporativa (prédios públicos), o que demanda bilhões de reais anualmente.

239. Realizou-se, a partir de levantamento conduzido pela SeinfraUrbana, um diagnóstico geral sobre a carteira de obras públicas nessas principais vertentes (TC 013.160/2022-2).

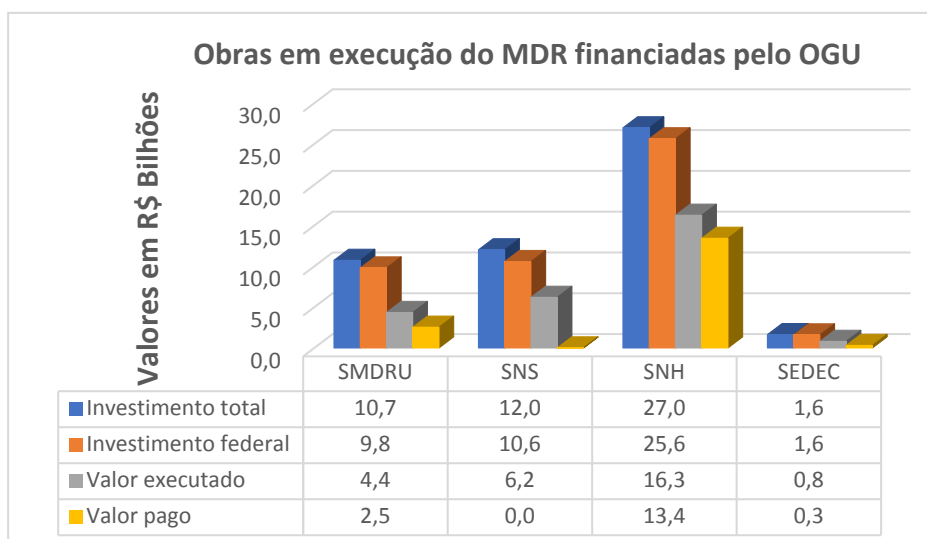
240. O Gráfico 18 apresenta a quantidade de obras paralisadas e em execução em cada secretaria finalística do Ministério do Desenvolvimento Regional, enquanto o Gráfico 19 apresenta os montantes totais das obras em execução, em reais, também por secretaria, discriminando os valores executados e pagos. Por fim, o Gráfico 20 traz as informações contidas no Gráfico 19, porém para as obras paralisadas.

**Gráfico 18 - Quantidade de obras paralisadas e em execução, financiadas pelo OGU, por secretaria finalística do MDR**



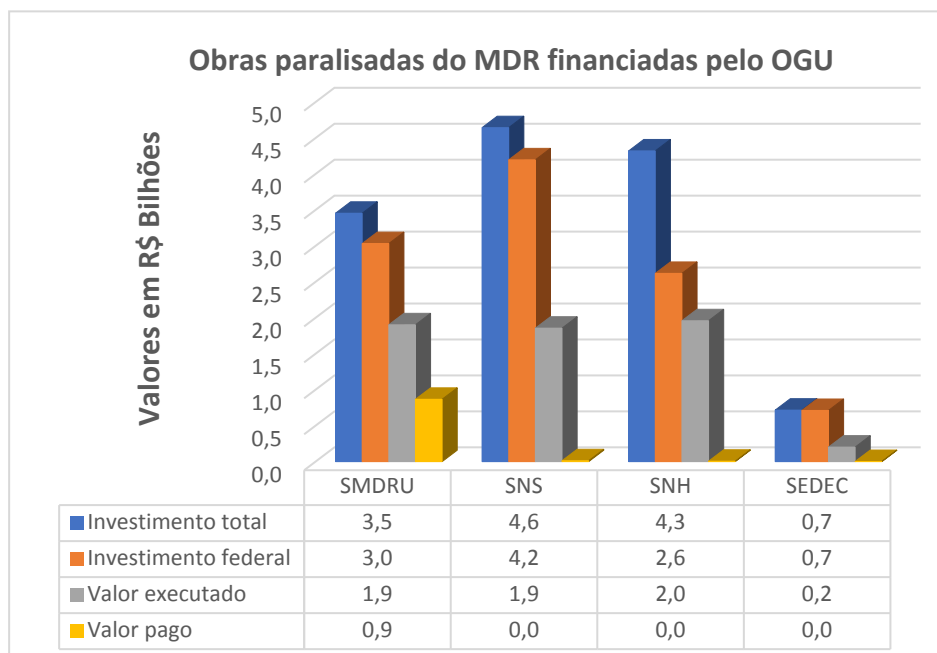
Fonte: Painel MDR - Carteira de Investimentos, disponível em <http://paineis.mdr.gov.br/>. Consulta em 8/8/22 (TC 013.160/2022-2, peça 42, p. 34).

**Gráfico 19 - Valores totais referentes às obras em execução, financiadas pelo OGU, por secretaria finalística do MDR**



Fonte: Painel MDR - Carteira de Investimentos, disponível em <http://paineis.mdr.gov.br/>. Consulta em 8/8/22 (TC 013.160/2022-2, peça 42, p. 34).

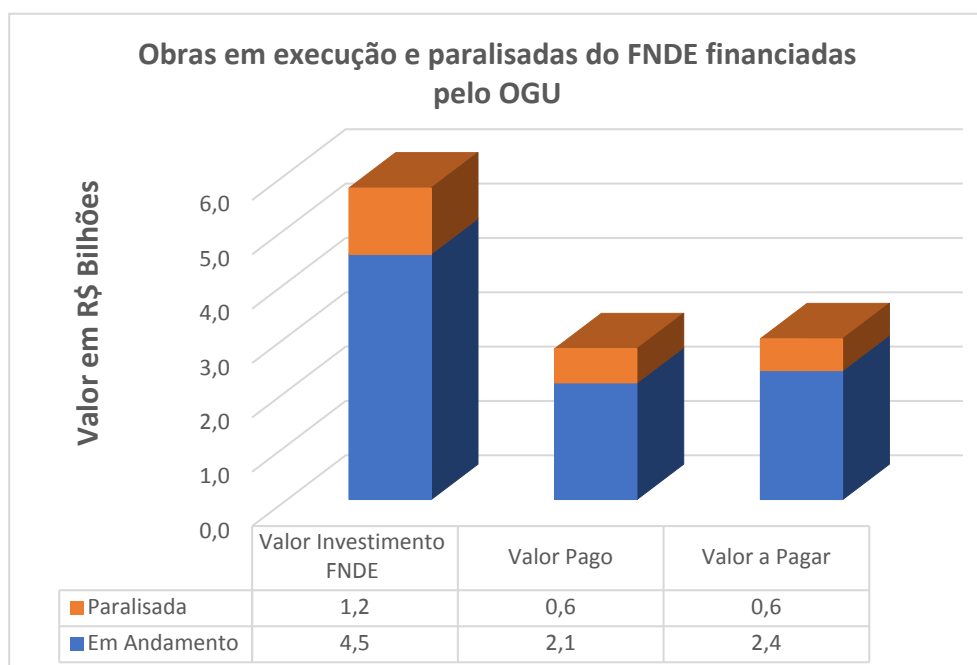
**Gráfico 20** - Valores totais referentes às obras paralisadas, financiadas pelo OGU, por secretaria finalística do MDR



Fonte: Painel MDR - Carteira de Investimentos, disponível em <http://paineis.mdr.gov.br/>. Consulta em 8/8/22 (TC 013.160/2022-2, peça 42, p. 35).

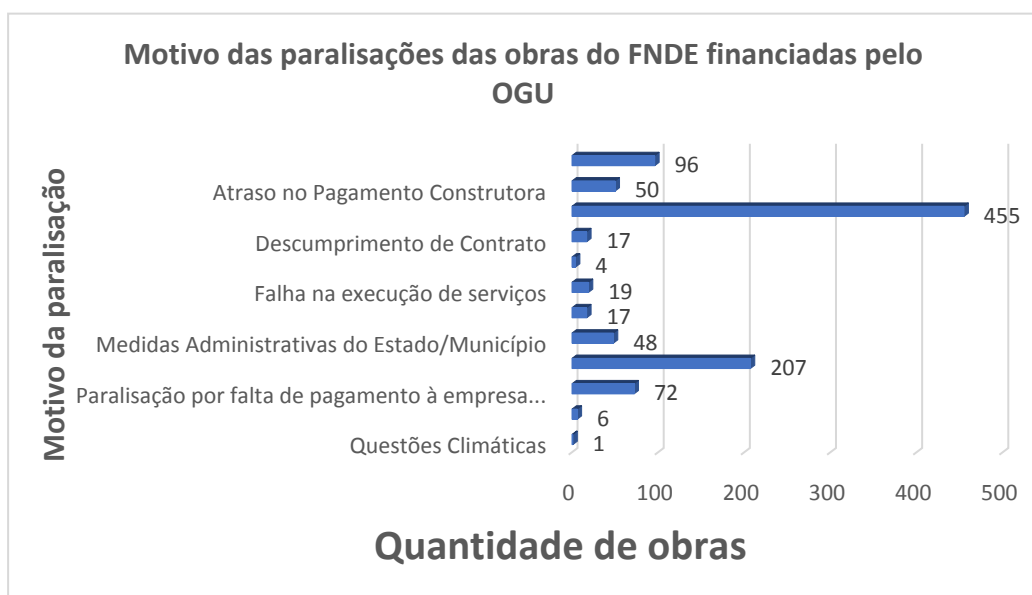
241. Os gráficos 21 e 22 revelam, respectivamente, os valores referentes às obras em execução e paralisadas do FNDE, e os motivos das paralisações das obras do FNDE. O Gráfico 23, por sua vez, classifica as obras em execução do Fundo por tipo, com os respectivos valores.

**Gráfico 21** - Panorama das obras em execução e paralisadas do FNDE financiadas pelo OGU



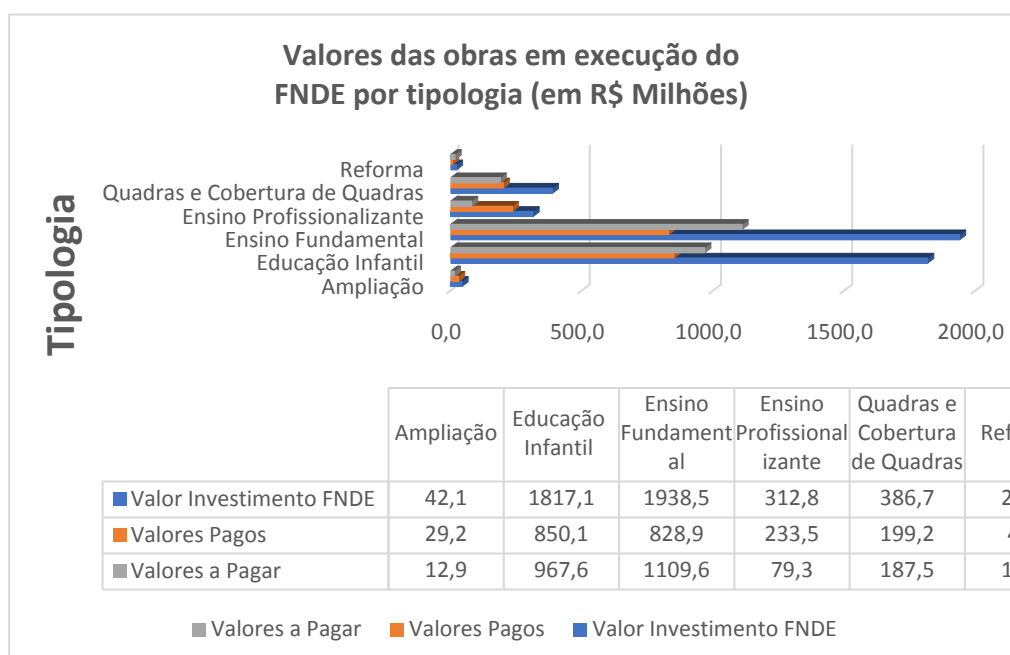
Fonte: Levantamento de obras em andamento e paralisadas, disponibilizado pelo FNDE. Data-base: 22/7/22 (TC 013.160/2022-2, peça 42, p. 35).

**Gráfico 22 - Motivos das paralisações das obras do FNDE**



Fonte: Levantamento de obras em andamento e paralisadas, disponibilizado pelo FNDE. Data-base: 22/7/22 (TC 013.160/2022-2, peça 42, p. 36).

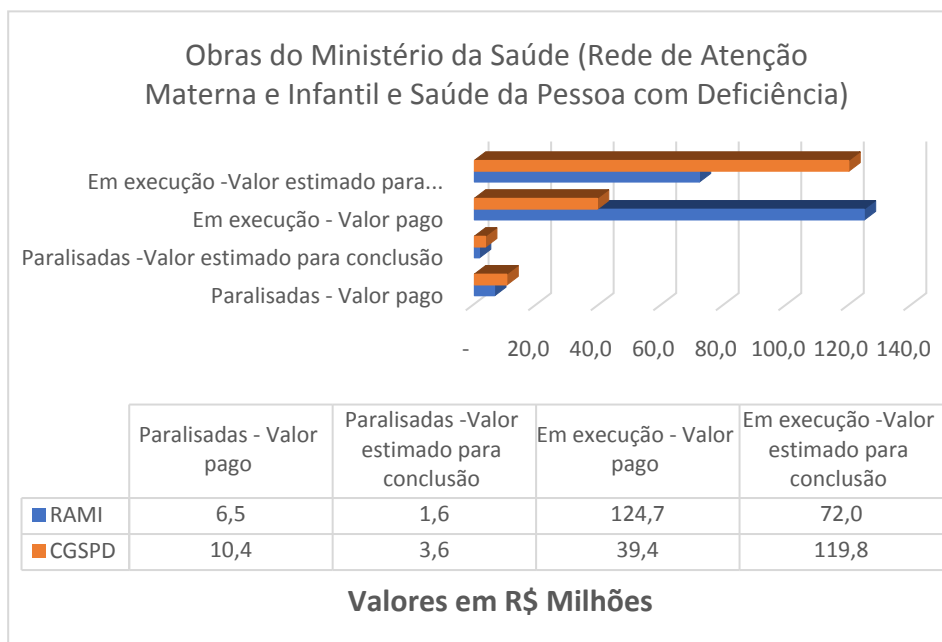
**Gráfico 23 - Valores das obras em execução do FNDE financiadas pelo OGU por tipologia**



Fonte: Levantamento de obras em andamento e paralisadas, disponibilizado pelo FNDE. Data-base: 22/7/22 (TC 013.160/2022-2, peça 42, p. 36).

242. Finalmente, o Gráfico 24 explicita os valores das obras em execução e paralisadas de setores do Ministério da Saúde.

**Gráfico 24 - Valores das obras em execução e paralisadas do Ministério da Saúde financiadas pelo OGU – Rede de Atenção Materna e Infantil (RAMI) e Saúde da Pessoa com Deficiência (CGSPD)**



Fonte: relação de obras fornecida pelo Ministério da Saúde (TC 013.160/2022-2, peça 42, p. 37).

243. Passa-se, agora ao detalhamento por segmentos do setor de infraestrutura urbana.

#### V.1.1 Saneamento básico (TC 013.160/2022-2, peça 42, p. 4 a 8)

244. Segundo o MDR, com base nas informações extraídas do "Painel MDR - Carteira de Investimentos" no dia 5/8/2022, **constam 219 contratos sob gestão da SNS classificados como "Em Execução"**, com valores gastos de R\$ 6.209.996.796,01 até o momento e restando ainda R\$ 4.336.926.562,28 para conclusão. Muito embora sejam necessários mais de R\$ 4,3 bilhões para conclusão dessas obras "em execução", a LOA 2022 destinou apenas R\$ 267.413.270,39.

245. O MDR ainda informa que há 144 contratos de saneamento paralisados, os quais já consumiram R\$ 1.589.782.132,84. Estima-se ainda a necessidade de R\$ 2.093.553.755,34 para a conclusão das mencionadas obras.

246. Segundo o Ministério, a maior parte das paralisações de obras acima indicadas **ocorre por deficiências nos projetos**.

247. No intuito de identificar se novas obras estão sendo iniciadas a despeito da quantidade de obras em andamento com poucos recursos disponíveis e a da quantidade de obras paralisadas, questionou-se o MDR se em 2022 foram contratadas novas obras. O Ministério informou que, desde 2015, não foram contratadas novas obras com recursos discricionários no âmbito da SNS. Assevera o Ministério que, desde então, **foram contratadas somente obras com recursos de emendas parlamentares**.

248. A Tabela 27 apresenta os principais projetos em andamento e paralisadas financiados pelo OGU para saneamento junto ao MDR. Para consultar todos os projetos, acessar o painel de projetos do MDR <http://paineis.mdr.gov.br/>.



**Tabela 27 - Principais projetos em andamento e paralisados financiados pelo OGU - Carteira de**

<p><b>Identificação do projeto:</b> intervenções nas calhas dos rios e bacias de amortecimento nas bacias dos rios Belém, Pinheirinhos, Água Verde, Pilarzinho e Juveve, em Curitiba-PR.</p> <p><b>Vinculação orçamentária:</b> 17.512.2218.10SG.0010</p> <p><b>Montante total do projeto:</b> R\$ 355.862.090,03 (governo federal + contrapartida)</p> <p><b>Montante liberado no projeto:</b> R\$ 109.907.562,09</p> <p><b>Situação do objeto MDR:</b> em execução</p>
<p><b>Identificação do projeto:</b> drenagem urbana, canalização e dragagem na bacia do rio Bengalas, em Nova Friburgo-RJ.</p> <p><b>Vinculação orçamentária:</b> 17.512.2040.10SG.0300</p> <p><b>Montante total do projeto:</b> R\$ 352.167.592,37 (governo federal + contrapartida)</p> <p><b>Montante liberado no projeto:</b> R\$ 202.172.830,56</p> <p><b>Situação do objeto MDR:</b> em execução</p>
<p><b>Identificação do projeto:</b> construção de 2 reservatórios de controle de cheias na bacia dos Pinheiros - Córrego Zavuvus, em São Paulo-SP.</p> <p><b>Vinculação orçamentária:</b> 17.512.2068.1N08.0001</p> <p><b>Montante total do projeto:</b> R\$ 313.300.000,00 (governo federal + contrapartida)</p> <p><b>Montante liberado no projeto:</b> R\$ 29.038.201,16</p> <p><b>Situação do objeto MDR:</b> paralisado</p>

Investimento - Painel MDR - SNS

Fonte: informações fornecidas pelo MDR

### V.1.2 Mobilidade Urbana (TC 013.160/2022-2, peça 42, p. 9 a 12)

249. Segundo o MDR, com base nas informações extraídas do DEMOB/SMDRU, **constam 3.482 contratos sob gestão da SMDRU classificados como "Em Execução"**, com valores gastos de R\$ 3.806.055.767,55 até o momento e restando ainda R\$ 3.403.764.655,90 para conclusão. Muito embora sejam necessários mais de R\$ 3,4 bilhões para conclusão dessas obras “em execução”, a LOA 2022 destinou apenas R\$ 76.000.000,00.

250. O MDR ainda informa que há 1.623 contratos de mobilidade urbana paralisados, os quais já consumiram R\$ 1.630.711.798,86. Estima-se ainda a necessidade de R\$ 676.132.029,83 para a conclusão das mencionadas obras.

251. Segundo o Ministério, há 3 obras paralisadas por motivo orçamentário e financeiro, sendo 1 local e 2 da União, no valor total a pagar de R\$ 239.842.028,26 e valor total do repasse: R\$ 288.980.000,00.

252. Ainda sobre os motivos das obras paralisadas, o MDR destaca 1.611 contratos oriundos de emendas parlamentares, com valor empenhado de R\$ 1,26 bilhão e valor pago de R\$ 1,21 bilhão. A SMDRU do MDR não soube informar os motivos das paralisações.

253. No intuito de identificar se novas obras estão sendo iniciadas, a despeito da quantidade de obras em andamento com poucos recursos disponíveis e da quantidade de obras paralisadas, questionou-se o MDR se em 2022 foram contratadas novas obras. O Ministério informou que há 342 novas obras no ano de 2022, representando o valor total a ser repassado de R\$ 499.911.200,79.

254. A Tabela 28 apresenta os principais projetos em andamento e paralisados financiados pelo OGU para mobilidade urbana junto ao MDR.

**Tabela 28** - Principais projetos em andamento e paralisados financiados pelo OGU - Carteira de Investimento - Painel MDR - SMDRU

<p><b>Identificação do projeto:</b> Corredor de ônibus - vias estruturantes - sistema de corredores transversais, em Salvador-BA.</p> <p><b>Vinculação orçamentária:</b> 15.453.2048.10SS.0100</p> <p><b>Montante total do projeto:</b> R\$ 1.224.814.155,93 (governo federal + contrapartida)</p> <p><b>Montante liberado no projeto:</b> R\$ 511.439.948,00</p> <p><b>Situação do objeto MDR:</b> em execução</p>
<p><b>Identificação do projeto:</b> Implantação da Linha Leste do Metrô de Fortaleza, em Fortaleza-CE.</p> <p><b>Vinculação orçamentária:</b> 15.453.2048.10SS.0011</p> <p><b>Montante total do projeto:</b> R\$ 673.000.000,00 (governo federal + contrapartida)</p> <p><b>Montante liberado no projeto:</b> R\$ 116.605.034,68</p>
<p><b>Identificação do projeto:</b> Extensão da Linha 9 CPTM - Grajaú-Varginha</p> <p><b>Vinculação orçamentária:</b> 15.453.2219.00T3.0001</p> <p><b>Montante total do projeto:</b> R\$ 500.000.000,00 (governo federal + contrapartida)</p> <p><b>Montante liberado no projeto:</b> R\$ 247.832.211,80</p> <p><b>Situação do objeto MDR:</b> em execução</p>
<p><b>Identificação do projeto:</b> Corredor de Ônibus - São Paulo - Terminal Itaquera</p> <p><b>Vinculação orçamentária:</b> 15453204810SS 0010</p> <p><b>Montante total do projeto:</b> R\$ 203.179.036,90 (governo federal + contrapartida)</p> <p><b>Montante liberado no projeto:</b> R\$ 157.010.956,27</p> <p><b>Situação do objeto MDR:</b> paralisado</p>

Fonte: informações fornecidas pelo MDR

### **V.1.3      Desenvolvimento Urbano (TC 013.160/2022-2, peça 42, p. 13 a 15)**

255. Para o segmento de desenvolvimento urbano, o MDR não informou a quantidade de obras em andamento, mas indicou R\$ 5.771.787,53 como o valor estimado para conclusão delas. A LOA, por seu turno, destinou às obras em andamento o valor de R\$ 21.750.271,50.

256. Em relação aos valores gastos nas obras em andamento até o momento, o MDR informou apenas o valor empenhado de R\$ 20.087.758,50.

257. De acordo com o MDR, não há obras paralisadas no setor de desenvolvimento urbano, tampouco previsão de novas obras em projetos no setor.

### **V.1.4      Proteção e Defesa Civil (TC 013.160/2022-2, peça 42, p. 16 a 19)**

258. Para o segmento de proteção e defesa civil, o MDR trouxe as seguintes informações:

- a) 41 termos de compromisso em andamento;
- b) Valor estimado para a conclusão das obras: R\$ 1.197.000.000,00;
- c) Valor da LOA 2022 destinado às obras em andamento: R\$ 37.197.321,00;
- d) Valores gastos nessas obras até o momento são estimados em R\$ 1.002.307.031,35;

- e) 14 termos de compromisso paralisados;
- f) Valor estimado para conclusão das obras paralisadas: R\$ 338.792.909,18
- g) Valor gasto estimado nas obras paralisadas: R\$ 66.259.936,58.

259. O MDR afirmou que não há novas obras na carteira da Ação 8865 - Apoio à Execução de Projetos e Obras de Contenção de Encostas em Áreas Urbanas. Informou também não haver termos de compromisso paralisados por falta de recursos financeiros e que se estima que seis Termos de Compromisso estejam com as obras paralisadas por deficiências nos projetos. As causas da paralisação das outras oito obras não foram detalhadas.

260. A Tabela 29 apresenta os principais projetos em andamento e paralisados financiados pelo OGU para proteção e defesa civil junto ao MDR.

**Tabela 29** - Principais projetos em andamento e paralisados financiados pelo OGU - Carteira de Investimento - Painel MDR – SEDEC

<p><b>Identificação do projeto:</b> Obras de Contenção de Encostas no Município de Salvador - intervenção em 120 setores de risco alto/muito alto, em Salvador-BA.</p> <p><b>Vinculação orçamentária:</b> 15.451.2040.8865.0001</p> <p><b>Montante total do projeto:</b> R\$ 156.282.174,00 (governo federal + contrapartida)</p> <p><b>Montante liberado no projeto:</b> R\$ 128.133.733,79</p> <p><b>Situação do objeto MDR:</b> em execução</p>
<p><b>Identificação do projeto:</b> Obras de Contenção de Encostas no Município de Recife - intervenção em 298 setores de risco alto/muito alto, em Recife-PE.</p> <p><b>Vinculação orçamentária:</b> 85.451.2040.8865.0001</p> <p><b>Montante total do projeto:</b> R\$ 151.614.847,94 (governo federal + contrapartida)</p> <p><b>Montante liberado no projeto:</b> R\$ 48.827.827,87</p> <p><b>Situação do objeto MDR:</b> em execução</p>
<p><b>Identificação do projeto:</b> Obras de Contenção de Encostas no Município do Rio de Janeiro - intervenção em setores de risco alto/muito alto, no Rio de Janeiro-RJ.</p> <p><b>Vinculação orçamentária:</b> 15.451.2040.8865.0010</p> <p><b>Montante total do projeto:</b> R\$ 123.756.000,00 (governo federal + contrapartida)</p> <p><b>Montante liberado no projeto:</b> R\$ 22.718.376,80</p> <p><b>Situação do objeto MDR:</b> paralisado</p>
<p><b>Identificação do projeto:</b> Obras de Contenção de Encostas no Município de Nova Friburgo - intervenção em setores de risco alto/muito alto, em Nova Friburgo-RJ.</p> <p><b>Vinculação orçamentária:</b> 15.453.2048.10SS.0100</p> <p><b>Montante total do projeto:</b> R\$ 116.600.000,00 (governo federal + contrapartida)</p> <p><b>Montante liberado no projeto:</b> R\$ 22.470.392,72</p> <p><b>Situação do objeto MDR:</b> em execução</p>

Fonte: informações fornecidas pelo MDR

**V.1.5 Habitação (TC 013.160/2022-2, peça 42, p. 20 a 23)**

261. Para o segmento de Habitação, o MDR trouxe as seguintes informações:
- a) 1.427 operações vigentes e 192.747 unidades habitacionais;
  - b) Valor estimado para conclusão das obras: R\$ 1.918.780.476,00;
  - c) Valor da LOA destinado às obras em andamento: R\$ 54.266.667,00.
  - d) Valores gastos nas obras em andamento até o momento: R\$ 12.116.393.874,00.
262. O órgão aduz que o sistema de informações utilizado é alimentado por dados encaminhados pelo Agente Operador/Gestor Operacional do PMCMV, Caixa, os quais, por sua vez, são preenchidos pelos Agentes Financeiros, responsáveis pelo acompanhamento da execução das obras. Os dados globais do PMCMV podem ser acessados diretamente no sítio eletrônico: <http://sishab.mdr.gov.br/>.
263. Adicionalmente, o MDR, por meio da Secretaria Nacional de Habitação, informa que os dados das obras que se encontram paralisadas nas modalidades do PMCMV operacionalizadas com recursos do OGU não estão registradas no Painel Obras + Brasil ou no CIPI. No entanto, a Secretaria-Executiva do MDR esclarece que as informações sobre as obras do PAC são fornecidas ao Ministério da Economia, que as incorpora ao Painel de Obras + Brasil, e afirma que possui o *painel business intelligence* denominado "Painel Obras Paralisadas", que apresenta informações apenas de obras com status de paralisada, com dados a partir de dezembro de 2020.
264. A base de dados que indica as obras paralisadas, utilizada pela Secretaria Nacional de Habitação, pode ser acessada a partir do endereço eletrônico: <https://integracao.sharepoint.com/sites/paineismdr/SitePages/Painel-deObras-Paralisadas.asp>.
265. O MDR fornece, então, as seguintes informações sobre as obras paralisadas:
- a) 898 operações e 82.425 unidades habitacionais;
  - b) Valor estimado para concluir as obras paralisadas: R\$ 1.043.495.078,00;
  - c) Valor gasto nas obras paralisadas: R\$ 3.472.562.576, 00;
266. Sobre novos editais de obras, o MDR registra que não há novas contratações desde o ano de 2018.
267. O Órgão não aponta a quantidade de obras paralisadas por falta de recursos financeiros e informa que a classificação da obra como "paralisada", bem como a apuração da causa que deu origem à paralisação, seguem critérios definidos e analisados pelo agente operador, pelo gestor operacional e pelo agente financeiro do programa.
268. A Tabela 30 apresenta os principais projetos em andamento e paralisadas financiados pelo OGU para a Secretaria Nacional de Habitação, junto ao MDR.

**Tabela 30 - Principais projetos em andamento e paralisados financiados pelo OGU - Carteira de Investimento - Painel MDR - SNH**

<p><b>Identificação do projeto:</b> Urbanização Integrada nas Represas de Billings e Guarapiranga, em São Paulo-SP.</p> <p><b>Vinculação orçamentária:</b> 15.451.2049.10S3.0030</p> <p><b>Montante total do projeto:</b> R\$ 1.077.517.934,30 (governo federal + contrapartida)</p> <p><b>Montante liberado no projeto:</b> R\$ 417.557.411,49</p> <p><b>Situação do objeto MDR:</b> paralisado</p>
<p><b>Identificação do projeto:</b> Urbanização Integrada dos Assentamentos Areião Monte Sião</p> <p><b>Identificação do projeto:</b> Margem Esquerda do Rio Anil, em São Luís-MA</p> <p><b>Vinculação orçamentária:</b> 16.451.2049.10S3.0001</p> <p><b>Montante total do projeto:</b> R\$ 393.459.668,12 (governo federal + contrapartida)</p> <p><b>Montante liberado no projeto:</b> R\$ 195.908.411,00</p> <p><b>Situação do objeto MDR:</b> paralisado</p> <p>Para verificar as assinaturas, acesse <a href="http://www.tcu.gov.br/autenticidade">www.tcu.gov.br/autenticidade</a>, informando o código 72422910.</p>

Fonte: informações fornecidas pelo MDR

### V.1.6 Educação básica (TC 013.160/2022-2, peça 42, p. 24 a 27)

269. O diagnóstico sobre a utilização dos sistemas informatizados no controle de obras em andamento e paralisadas no segmento de educação básica revelou baixa adesão ao registro dessas obras no CIPI e no Painel de Obras + Brasil. Isso ocorre, em especial pela utilização do SIMEC com essa finalidade.

270. O FNDE informa que o cadastro de iniciativas de infraestrutura física escolar é feito no SIMEC, com o correspondente envio de documentação técnica para posterior análise pelo setor competente da Autarquia, podendo ser encontrado no endereço <http://simec.mec.gov.br/>.

271. Além disso, o Fundo informa que os dados relativos às obras pactuadas com os entes federados estão disponíveis no painel gerencial de obras do MEC no endereço <https://www.gov.br/mec/ptbr/acao-a-informacao/paineis-de-monitoramento-e-indicadores/painel-gerencial-de-obras>. Não revela, porém, se o cadastro está completo.

272. O FNDE afirma, ainda, que os dados do painel gerencial de obras do MEC são atualizados periodicamente a partir de informações registradas no SIMEC, com constante atualização de dados relacionados à execução das obras pelos entes federados.

273. Ademais, a Autarquia fornece as seguintes informações:

- a) 3.037 obras em execução registradas no SIMEC
- b) Valor estimado para conclusão das obras: R\$ 2.372.814.856,51;
- c) Valor da LOA destinado às obras em andamento: R\$ 1.045.500.410,00;
- d) Valores gastos nas obras em andamento até o momento: R\$ 2.145.914.042,34;
- e) Quantidade de obras paralisadas 992;
- f) Valor estimado para concluir as obras paralisadas: R\$ 585.699.759,61;
- g) Valor gasto nas obras paralisadas: R\$ 628.930.038,39.

274. O FNDE não informa a quantidade de novas obras previstas, tampouco responde diretamente se o cadastro está completo e atualizado e se os dados são fidedignos, mas destaca que todo o monitoramento das obras é realizado pelo SIMEC, módulo Obras 2.0, sendo as informações atualizadas pelos entes federados, contando com constante atualização, em virtude de o sistema ter regras de notificação, como aviso de restrição e necessidade de inserir nova vistoria. Neste sentido, a alteração do status das obras para paralisada é realizada pelos próprios entes federados, devendo, inclusive, justificar o motivo de paralisação.

275. O FNDE aponta 72 obras paralisadas por falta de pagamento à empresa executora, não informando, contudo, se foi por falta de recursos financeiros. A Autarquia não informa a quantidade de obras paralisadas por deficiência nos projetos.

276. A Tabela 31 apresenta os principais projetos em andamento e paralisadas financiados pelo OGU disponibilizados pelo FNDE.

**Tabela 31** Principais projetos em andamento e paralisados financiados pelo OGU com base na carteira

<p><b>Identificação do projeto:</b> Escolas Integradas de Serra Grande, em Uruçuca-BA.</p> <p><b>Vinculação orçamentária:</b> 12.368.5011.20RP.0001</p> <p><b>Montante total do projeto:</b> R\$ 18.581.654,32 (valores FNDE)</p>
<p><b>Identificação do projeto:</b> Construção da Vila Olímpica do Complexo UEMG-HIDROEX, em Frutal-MG.</p> <p><b>Vinculação orçamentária:</b> 15.451.2049.10S3.0001</p> <p><b>Montante total do projeto:</b> R\$ 18.340.000,00 (valores FNDE)</p> <p><b>Montante liberado no projeto:</b> R\$ 11.250.000,00</p> <p><b>Situação da obra FNDE:</b> em execução</p> <p>Para verificar as assinaturas, acesse <a href="http://www.tcu.gov.br/autenticidade">www.tcu.gov.br/autenticidade</a>, informando o código 72422910.</p>

disponibilizada pelo FNDE (peça 13, p. 1)

**Identificação do projeto:** Ceti Autazes, em Autazes-AM.

**Vinculação orçamentária:** 15.451.2049.10S3.0001

**Montante total do projeto:** R\$ 11.878.360,59 (valores FNDE)

**Montante liberado no projeto:** R\$ 5.915.367,11

**Situação da obra FNDE:** paralisada

**Identificação do projeto:** Construção de Unidades Escolares por meio do Brasil Profissionalizado, em Matupá-MT.

**Vinculação orçamentária:** 15.451.2049.10S3.0001

**Montante total do projeto:** R\$ 8.457.923,51 (valores FNDE)

**Montante liberado no projeto:** R\$ 6.343.442,63

**Situação da obra FNDE:** paralisada

**V.1.7      Saúde (UBS, Atenção Primária à Saúde, Rede Cegonha/Rede de Atenção Materna e Infantil – RAMI e Saúde da Pessoa com Deficiência - TC 013.160/2022-2, peça 42, p. 28 a 33)**

277. O diagnóstico sobre a utilização dos sistemas informatizados no controle de obras em andamento e paralisadas nos segmentos de saúde avaliados revelou baixa adesão ao registro dessas obras no CIPI e no Painel de Obras + Brasil. Isso ocorre, em especial, pela utilização do SISMOB com essa finalidade. Verifica-se, ainda, limitações quanto à completude e à atualização das informações cadastradas.

278. Abaixo, apresentam-se as informações sobre obras apresentadas pelas unidades do Ministério da Saúde.

UBS

279. Esse segmento não trouxe informações sobre obras em andamento, valores gastos, valores da LOA ou estimados para conclusão das obras, mas apontou a existência de dezoito obras paralisadas, sendo cinco por falta de recursos financeiros.

Rede Cegonha/Rede de Atenção Materna e Infantil - RAMI

- a) Quantidade de obras em andamento 20;
- b) Valor estimado para conclusão das obras: R\$ 71.965.655,83;
- c) Valores gastos até o momento para as obras em andamento: R\$ 124.719.434,71.
- d) Quantidade de obras paralisadas: 8;
- e) Valor estimado para concluir as obras paralisadas: R\$ 1.630.064,82;
- f) Valor gasto nas obras paralisadas: R\$ 6.490.858,49;

280. O ministério não informa o valor atual da LOA para as obras em andamento, mas apenas o valor total já empenhado de R\$ 143.365.150,87 (o total aprovado dos contratos para as obras que tiveram a execução iniciada é de R\$ 196.685.090,54).

281. A Pasta diz não haver novos editais de obras e não informa a quantidade de obras paralisadas por deficiências nos projetos ou por falta de recursos financeiros.

Saúde da Pessoa com Deficiência



- a) Quantidade de obras em andamento: 30;
- b) Valor estimado para conclusão das obras: R\$ 119.778.654,27;
- c) Valor da LOA destinado às obras em andamento: O ministério informou o valor de repasse: R\$ 159.134.822,00.
- d) Valores gastos nas obras em andamento até o momento: R\$ 39.356.167,73
- e) Quantidade obras paralisadas: a Coordenação-Geral de Saúde da Pessoa com Deficiência informa que constam na Plataforma +Brasil 5 obras paralisadas, no entanto, observa-se que a planilha de obras paralisadas do departamento possui 8 obras paralisadas;
- f) Valor estimado para concluir as obras paralisadas: R\$ 3.584.978,24
- g) Valor gasto nas obras paralisadas: R\$ 10.414.968,36;
- h) Quantidade de novos editais de obras: 33
- i) Obras paralisadas por falta de recursos financeiros: não há;
- j) Obras paralisadas por deficiências nos projetos 1

282. O Ministério da Saúde informa que as obras de ampliação, construção e reforma de Unidades Básicas de Saúde não estão registradas no CIPI. O órgão informa que tanto a adesão ao programa quanto o registro do andamento das obras são realizados pelo SISMOB. O cadastro pode ser encontrado no endereço <https://sismob.saude.gov.br/sismob2/#>.

283. O Ministério alega, por meio do Departamento dos Ciclos de Vida (DECIV), que as propostas de obras são analisadas, via SISMOB e Sistema de propostas do Fundo Nacional de Saúde, e que as informações solicitadas podem ser consultadas na Plataforma + Brasil. Informa ainda que tanto a adesão ao programa quanto o registro do andamento das obras são realizados pelo SISMOB.

284. A Pasta, por meio da Coordenação-Geral de Financiamento da Atenção Primária (CGFAP/DESF/SAPS) e do Departamento de Promoção da Saúde, afirma que as obras de ampliação, construção e reforma de Unidades Básicas de Saúde não estão registradas no CIPI.

285. O Ministério da Saúde assevera ainda que as informações inseridas no SISMOB são de responsabilidade do gestor local e possuem fé pública, conforme preconizado no artigo 1.115, § 2º da Portaria de Consolidação 6/2017 e artigo 19, inciso II da Constituição Federal, e observa que as dificuldades ou motivos para eventuais faltas de atualização das informações são influenciadas pela alimentação do sistema por parte do gestor.

286. O Órgão complementa que as atualizações devem ser feitas no mínimo a cada 60 dias, conforme art. 1.112 da citada portaria. A Coordenação-Geral de Saúde da Pessoa com Deficiência (CGSPD) informa que o cadastro no SISMOB está completo e o cadastro no SISMOB está atualizado.

287. Ademais, a CGSPD informa que a Plataforma +Brasil reúne as atividades de monitoramento, realizadas pela concedente ou pela mandatária Caixa, quanto à execução física das metas, etapas e fases do objeto pactuado nos instrumentos. No SISMOB existem campos para o gestor inserir as informações sobre as diferentes etapas, incluindo-se informar sobre paralisação.

288. A Tabela 32 apresenta os principais projetos em andamento e paralisados financiados pelo OGU disponibilizados pelo Ministério da Saúde.

**Tabela 32** - Principais projetos em andamento e paralisados do Ministério da Saúde com base na carteira disponibilizada (peça 40, p. 31-41)

**Identificação do projeto:** Construção do Complexo Materno - Maternidade de Referência Estadual, em Teresina/PI.

**Vinculação orçamentária:** Ação 8535 (Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde)

**Montante total do projeto:** R\$ 46.289.370,00 (valor aprovado Ministério da Saúde)

**Montante liberado no projeto:** R\$ 46.289.370,00

**Montante liberado no projeto:** R\$ 24.780.000,00

**Situação da obra:** Ministério da Saúde, em execução (57,55% de execução da obra)  
Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade), informando o código 72422910.

Fonte: elaboração própria

289. O **Apêndice A** traz uma consolidação das informações das obras em andamento e paralisadas do setor de infraestrutura urbana, educação e saúde, conforme apresentado nos tópicos anteriores.

### V.1.8 CODEVASF

290. Um importante destaque a se fazer é sobre a atuação da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, autarquia vinculada ao MDR, frente às recentes atribuições legais que ampliaram substancialmente o seu escopo e sua abrangência de atuação e em razão da grande quantidade de recursos que a Empresa tem recebido para investir em infraestrutura, especialmente em pavimentação.

291. Em 2020, ao realizar análise evolutiva das emendas parlamentares e dos riscos envolvidos, o Tribunal de Contas da União (TCU) identificou que **a efetivação das ações finalísticas da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) dependia, em grande medida, de emendas parlamentares**. Subordinada ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) desde 2019, a Codevasf teve sua área de atuação ampliada em 2020, alcançando, atualmente, 2.681 municípios, o que corresponde a 36,59% do território nacional, e quase 90 milhões de habitantes, distribuídos em 16 unidades da Federação. Com a expansão territorial e ampliação da atuação, no ano de 2021, a empresa recebeu grande aporte de valores advindos de emendas parlamentares, o que fez com que ficasse dependente desse tipo de recurso orçamentário. No ano de 2017, 23,75% das despesas executadas pela empresa decorriam de emendas. No ano de 2021, esse percentual subiu para quase 62%.

292. Desde 2021, o TCU vem acompanhando as ações da Codevasf com o fito de conceder concretude aos recursos destinados para execução de obras de pavimentação. Por meio do Acórdão 1.213/2021-TCU-Plenário, o Tribunal examinou a sistemática de contratação e execução das obras de pavimentação pela Codevasf, tendo identificado riscos que poderiam comprometer a eficiência e a economicidade dessas obras. Assim, o TCU endereçou à Codevasf a necessidade de:

9.3.1.1. definir os critérios técnicos e os procedimentos que devem ser observados pela sede e pelas Superintendências Regionais para avaliar, comprovar e controlar o enquadramento das vias indicadas para intervenção aos padrões de projetos licitados por meio de pregões eletrônicos promovidos com vistas ao registro de preços de serviços de pavimentação de vias públicas situadas na área de atuação da companhia (...);

9.3.1.2. formalizar os procedimentos e controles a serem adotados por suas unidades na realização dos ajustes dos projetos executivos das vias objeto de intervenção aos padrões de projeto referidos no subitem antecedente, de modo que reste demonstrada e assegurada a integral compatibilidade dos serviços demandados com os contratados em termos de qualidade e quantidades;

293. Vários trabalhos realizados pelo TCU após essa primeira avaliação identificaram irregularidades em casos concretos específicos, mas acima de tudo restou constatada a necessidade de a Codevasf implementar melhorias em seus controles internos, nas modelagens de projeto e contratação e na fiscalização das obras. Nesse sentido foram os Acórdãos 2.176/2022, 2.177/2022, 2.178/2022, todos do Plenário do TCU e relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

294. Restou evidenciado de todo trabalho do TCU que a Codevasf precisa melhorar sua estrutura e governança internas para se adequar às demandas que estão sendo a ela direcionadas, sob pena de a execução dos recursos ficar prejudicada, as obras não serem concluídas, ou concluídas de forma antieconômica, em prazos muito superiores aos previstos e com qualidade inferior ao demandado.

295. Nesse sentido, é de se destacar que o nível de execução dos recursos destinados à empresa por meio de emendas parlamentares foi de apenas 20% em 2021, sendo sintomático que há dificuldades de operacionalizar tais recursos de forma eficiente e econômica, na ponta.



296. Ademais, a Codevasf, além de realizar essa miríade de obras de pequena envergadura, é responsável por implantar grandes e importantes projetos de infraestrutura hídrica, como por exemplo os Canais adutores do Sertão Baiano, do Apodi e Xingó, todos fiscalizados neste Fiscobras.

297. O tema se reveste de importância tal que o TCU indicou em sua lista de “alto risco” para controle sistemático (disponível em <https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/index.html>), a “capacidade institucional da Codevasf na gestão de recursos públicos recebidos”.

298. O total de pagamentos realizados com recursos oriundos de emendas parlamentares somou, entre 2017 e 2020, R\$ 739.115.529,55. Esse valor aumentou, em 2021, para R\$ 2,1 bilhões.

299. O significativo montante de recursos transferidos nos últimos anos fez emergirem riscos associados ao descompasso entre o volume de recursos recebidos e a capacidade institucional da empresa para adequadamente executá-los e fiscalizá-los.

300. Diante do grande quantitativo de doações e obras, da abrangência geográfica em que a Codevasf atua e da pouca ingerência da empresa pública quanto à execução dessas ações, resta dúvida quanto à capacidade da companhia de fiscalizar a distribuição dos bens doados e a execução de serviços contratados.

301. Dessa forma, é importante dar conhecimento ao Congresso Nacional e ao Governo Federal de que, a continuar a demanda por execução de obras e serviços de engenharia à Codevasf conforme visto nos últimos dois anos, sem que a empresa se estruture e adeque seus sistemas de governança e controle, de forma a melhorar a capacidade de estruturar e fiscalizar elevados montantes pulverizados em diversas obras públicas, haverá riscos elevados à eficiência e economicidade das ações pretendidas, ou seja, de inexecução das obras, atrasos substanciais, elevação de custos e baixa qualidade.

## V.2. Infraestrutura de Transportes

302. Segundo o Ministério da Infraestrutura, os investimentos diretos da União em transportes precisam ser da ordem de R\$ 78,5 bilhões nos próximos quatro anos, ou seja, uma média anual de R\$ 14,7 bilhões (peça 49, p. 6). Vale destacar que o PLOA 2023 destina R\$ 4 bilhões para transportes.

**Tabela 33** - Investimentos públicos necessários no horizonte de quatro anos em transportes

<u>Setor</u>	<u>Total 2023-2026</u> <u>(R\$)</u>	<u>Média anual (R\$)</u>
Ferrovário	2.949.604.462	737.401.116
Hidroviário	2.785.693.549	696.423.387
Portuário	775.576.928	193.894.232
Rodoviário	21.538.876.321	5.384.719.080
Rodoviário (+manutenção necessária DNIT)	49.041.795.636	7.323.475.322
Aeroportos regionais (PAN 2022)	1.465.462.697	366.365.674
<b>Orçamento necessário no quadriênio</b>	<b>78.557.009.593</b>	<b>14.702.278.811</b>

Fonte: Dados do Ministério da Infraestrutura (peça 49, p. 6)

303. Segundo o Ministério da Infraestrutura, esses são os investimentos diretos da União no setor de transportes necessários para concluir projetos estratégicos e manter a malha rodoviária federal.

304. Diferentemente de outros órgãos e ministérios, como o MDR, em que a maior parte dos recursos recebidos de emendas parlamentares são executados por meio de transferências voluntárias para estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, os recursos recebidos pelo DNIT são aplicados de forma direta.

305. Nesse sentido, é importante mencionar que o Ministério da Infraestrutura elabora cartilhas para o Congresso Nacional contendo as obras federais prioritárias por estado para a alocação de emendas parlamentares. Embora não estruturado a partir de uma visão de Centro de Governo, é boa prática do Ministério em tentar direcionar os recursos de emendas parlamentares para obras de infraestrutura previamente selecionadas.

306. Neste ano, o Ministério da Infraestrutura indicou como prioritários os projetos que se seguem.

307. No setor Ferroviário, basicamente os investimentos estão centrados na Ferrovia de Integração Oeste-Leste – FIOL (trechos 2 e 3) e na Ferrovia de Integração do Centro-Oeste – FICO (trechos 1 e 2).

308. Em hidrovias e portos, as obras estratégicas são as constantes da Tabela 34.

**Tabela 34 - Obras estratégicas em hidrovias e portos**

<b>Hidroviário</b>
Operação e Manutenção da Hidrovia do Paraguai
Operação da Hidrovia do Atlântico Sul - HN-706 Rio Jacuí
Hidrovia do Madeira - Cenário Alta Qualidade PHE
Concessão da Hidrovia do Atlântico Sul - Lagoa Mirim e Rio Hidrovia do Rio Parnaíba
Operação e Manutenção da Hidrovia do Rio Madeira
Hidrovia do Rio Tietê - HN-913 Trecho I
Hidrovia do São Francisco - Juazeiro/Petrolina a Ibotirama
Hidrovia do Rio Tietê - HN-913 Trecho I - Base
Manutenção do Balizamento na Hidrovia do Rio Paraná
Operação da Hidrovia do Tocantins - Trecho I
Portuário
Obras de Melhoramento dos Terminais-RS
Obras de Melhoramento das IP4 do Amazonas
Obras de Melhoramento das IP4 do Pará
Obras de Melhoramento dos Terminais-SP
Obras de Melhoramento das IP4 do Amapá
Obras de Melhoramento das IP4 de Rondônia
Obras de Melhoramento das IP4 de Roraima

Fonte: Dados do Ministério da Infraestrutura (peça 49, p. 13)

309. A tabela 35 destaca as obras prioritárias em aviação civil

**Tabela 35 - Obras prioritárias em aviação civil**

<b>Empreendimento</b>	<b>Valor Estimado (R\$)</b>
Aeroporto de Tangará da Serra (SWTS)	30.103.607,49
Aeroporto de Governador Valadares (SBGV)	46.311.320,90
Aeroporto de São Borja	12.000.000,00
Aeroporto de Caçador	35.000.000,00
Aeroporto de Maringá	36.022.129,83
Aeroporto de Coari	41.884.947,27
Aeroporto de Ponta Grossa	11.278.353,86
Aeroporto de Araguaína	16.008.024,19
Aeroporto de Jataí	75.000.000,00
Aeroporto do Guarujá	35.000.000,00
Aeroporto de Barreiras	60.377.863,80
Aeroporto de Dourados	43.731.101,12
Aeroporto de Balsas	140.000.000,00
Aeroporto de Ilhéus	75.262.079,88
Aeroporto de Caldas Novas	32.980.219,78
Aeroporto de Parintins	53.419.013,21
Aeroporto de Breves	57.320.191,46
Aeroporto de Caxias do Sul	53.915.185,12
Aeroporto de São Gabriel da Cachoeira	14.147.131,99
Aeroporto de Itaituba	12.118.681,32
Aeroporto de Carauari	30.531.101,12
Aeroporto de Ji-Paraná	46.751.648,35
Aeroporto de Vilhena	20.241.758,24
Aeroporto de Rio Verde	17.133.298,92
Aeroporto de Três Lagoas	11.362.637,36
Aeroporto de Eirunepé	17.445.386,83
Aeroporto de Santa Maria	11.733.554,08
Aeroporto de Pato Branco	15.849.782,44
Aeropoto de Teixeira de Freitas	17.085.556,11

Aeroporto de Manicoré	16.342.857,14
Aeroporto de Santana do Paraíso	61.050.023,95
Aeroporto de Barra do Garças	13.318.681,32
Aeroporto de Sorriso	46.111.402,38
Aeroporto de Barcelos	22.132.248,85
Aeroporto de Juína	5.701.098,90
Aeroporto de Maués	6.805.905,75
Aeroporto de Lábrea	26.370.740,91
Aeroporto de Guarapuava	17.278.353,86
Aeroporto de Caruaru	15.572.260,70
Aeroporto de Serra Talhada	17.287.912,09
Aeroporto de Oriximiná	14.000.000,00
Aeroporto de Toledo	51.150.446,61
Aeroporto de Santo Ângelo	13.929.670,33

Fonte: Dados do Ministério da Infraestrutura (peça 61, item não digitalizável)

310. A parte de infraestrutura rodoviária, pelo relevo e peso que tem dentro do orçamento da União, já que 80% da malha rodoviária federal está sob gestão direta do DNIT, será apresentada de forma destacada, conforme se segue.

### **V.2.1 Infraestrutura rodoviária**

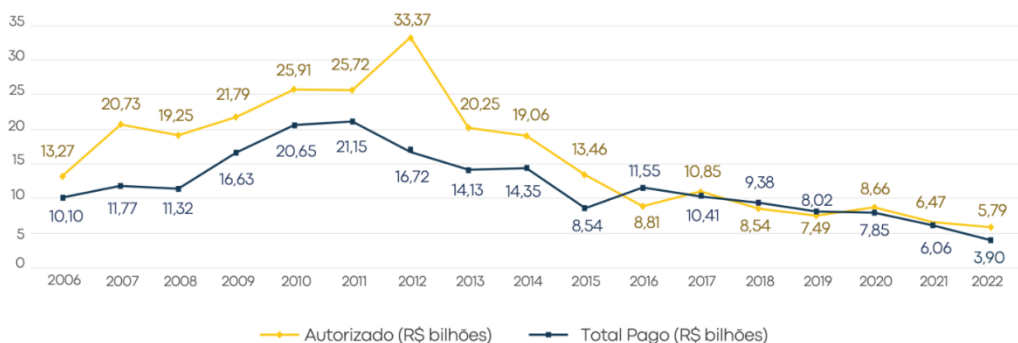
311. Infraestrutura rodoviária federal corresponde às vias de transporte interestaduais. Hoje, tanto o transporte de cargas quanto o de passageiros são altamente dependentes do modal rodoviário, o que demanda altos investimentos para a manutenção, construção e ampliação de rodovias.

312. Grande parte desses investimentos são financiados pelo OGU, por meio do DNIT e, por isso, conhecer a situação desse Órgão quanto ao controle e acompanhamento das obras sob sua responsabilidade é relevante.

313. Levantamento recente publicado pela Confederação Nacional dos Transportes mostra uma queda substancial no histórico de investimentos públicos federais em rodovias, conforme **Figura 18**.

**Figura 18 - Investimento público federal em rodovias no Brasil, autorizado e total pago – 2006 a 2022**

Investimento público federal em rodovias no Brasil, autorizado e total pago – 2006 a 2022\* – (R\$ bilhões\*\*)



\*Valor total pago de 2022 até agosto.

\*\* Valores atualizados pelo IPCA de agosto de 2022..

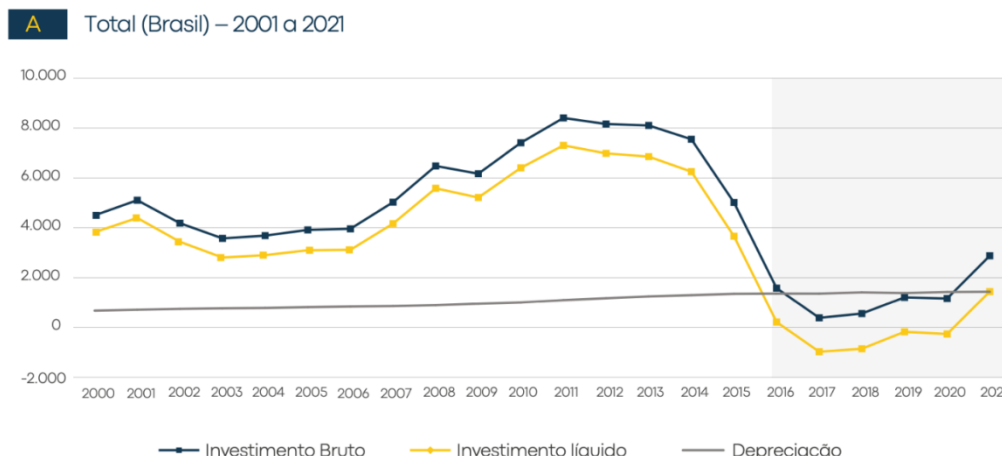
Fonte: Elaboração CNT, com dados de Siga Brasil e IBGE.

Fonte: Relatório CNT (peça 65)

314. O reflexo dessa queda de investimentos se reflete na diminuição da qualidade das rodovias e no aumento do custo logístico de transportes. Contudo, outro fator importante deve também ser considerado. Com a falta de recursos para sequer fazer a manutenção da malha rodoviária, a depreciação desses ativos atinge patamares que os poucos recursos para investimentos atualmente realizados não permitem recompor minimamente depreciação, de sorte que o ativo de infraestrutura rodoviária líquido tem caído nos últimos anos (Figura 19).

**Figura 19 - Investimento bruto, líquido e depreciação (R\$ bilhões) - Total (Brasil) - 2001 a 2021**

Investimento bruto, líquido e depreciação (R\$ bilhões) – Total (Brasil) – 2001 a 2021



\* Valores atualizados pelo IPCA de agosto de 2022..

Fonte: Elaboração CNT, com dados do DIMAC – IPEA.

Fonte: Relatório CNT (peça 65)

315. A continuar esse nível de investimentos atual nas rodovias federais e os poucos recursos em manutenção rodoviárias, estimados em no mínimo R\$ 7 bilhões/ano pelo Minfra, conforme já descrito na seção anterior, a taxa de depreciação tende a acentuar e o custo de reposição dessa infraestrutura aumentará de forma alarmante. Assim, é importante que os *trade-offs* de investimentos dos poucos recursos do OGU considerem essas situações nos diversos seguimentos da infraestrutura nacional, *vis-a-vis*, as necessidades mais urgentes de alto impacto para a sociedade.

316. Nesse sentido, é importante dar conhecimento do órgão de Governo e ao Congresso Nacional da situação atual de restrição severa de investimentos em infraestrutura logística, sobretudo a rodoviária, da qual o Brasil ainda depende substancialmente.

317. Acerca de como o DNIT vem gerenciando seu portfólio de obras, o diagnóstico sobre o uso de sistemas informatizados no registro e cadastro das obras em andamento e paralisadas concluiu que a Autarquia está em estágio mais avançado de registro de suas obras em andamento no CIPI, havendo espaço para melhorias quanto ao registro das paralisadas, com registro parcial no Painel de Obras + Brasil.

318. Ressalta-se que o DNIT realiza o acompanhamento de suas obras por meio de sistema próprio, denominado de SUPRA. De uma amostra dos dez maiores empreendimentos do DNIT informados no sistema SUPRA como paralisados, constatou-se que somente a metade constava no Painel de Obras + Brasil na mesma situação, e nenhum constava do CIPI como paralisada (TC 014.334/2022-4, peça 14, p. 2).

319. Considera-se que os dados do próprio DNIT estão mais completos, mais exatos, mais objetivos e, portanto, mais fidedignos. Os dados das duas outras plataformas revelaram-se menos fidedignos por apresentarem casos pontuais de incompletude por conta de lacunas nos relatórios (caso do CIPI) e nas planilhas geradas (caso do Painel de Obras + Brasil). Além disso, a coexistência dos três sistemas pesquisados pode induzir a erros de interpretação por parte dos interessados em acessar as informações (TC 014.334/2022-4, peça 14, p. 3).

320. Nesse sentido, a recente criação de duas versões do sistema SUPRA como aplicativos para smartphones e tablets (SupraAcompanhamento e Portal Cidadão - DNIT), ao tempo em que incrementa significativamente o acesso às informações, concorre para a possibilidade de erros de interpretação e análise dos dados sobre as obras de infraestrutura de transporte (TC 014.334/2022-4, peça 16, p. 5).

321. O DNIT apresentou, também, as seguintes informações em relação a suas obras paralisadas (TC 014.334/2022-4, peça 14, p. 2):

- a) Quantidade de obras paralisadas: 22;
- b) Valor gasto nas obras paralisadas: R\$ 2.526.224.640,78
- c) Quantidade de obras paralisadas por falta de recursos financeiros: 20;
- d) Quantidade de obras paralisadas por deficiências nos projetos: 2;
- e) Quantidade de obras novas previstas: zero.

322. Ademais, em relação ao panorama de obras sob responsabilidade da Autarquia, as Tabelas 36 e 37 revelam, respectivamente, os maiores projetos em andamento e paralisados.

**Tabela 36 – Dez maiores empreendimentos em andamento do DNIT**

UF	Instrumento	BR	Trecho	Objeto
SC	Contrato	BR-280	PORTO SÃO FRANCISCO DO SUL - DIVISA SC/PR (PORTO UNIÃO - UNIÃO DA VITÓRIA)	Execução das obras de duplicação da rodovia BR-280/SC, incluindo restauração e melhoramentos para adequação da capacidade e segurança, lote 2.2.
PR	Contrato	BR-163	Entr. BR-280(A)/373(A) (Div. SC/PR) - Div. PR/MS (Ponte s/ Rio Paraná - Guaira)	Execução dos Serviços de Elaboração do Projeto Básico e Executivo e Execução das Obras de Adequação de Capacidade da Rodovia BR-163/PR.
MG	Contrato	BR-381	DIV. ES/MG - DIV. MG/SP	Elaboração dos projetos básicos e executivo e execução das obras de adequação de capacidade da rodovia BR-381/MG (Norte) incluindo a duplicação, melhoramentos e ampliação de capacidade e segurança de segmentos

lote 07.						
MT	Termo Compromisso	de BR-174	PORTO SANTO ANTONIO DAS LENDAS MT/AM	-	DIV.	Execução do Projeto final, implantação, pavimentação, Obras de artes Especiais e complementares do Macro Anel de Campo Grande, Setor Norte, ligando as BR-262/060/163/MS
RS	Contrato	BR-116	ENTR. BR-116 P/ PORTO ALEGRE - DIV SC/RS (RIO PELOTAS) - JAGUARÃO (FRONTEIRA BR/UR)	-		Contratação integrada de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de melhoramentos físicos e de segurança de tráfego da BR-116/RS
AL	Contrato	BR-101	DIVISA PE/AL - DIVISA AL/SE (SEGMENTO 01) -DIVISA PE/AL - DIVISA AL/SE (SEGMENTO 02)	-		Contratação integrada de empresa para elaboração dos proj. básico e executivo e exec. das obras remanescentes de duplicação e restauração com melhoramentos da pista existente, incluindo obras de arte especiais, na rod. BR-101/AL (reman. dos lote 04 e 05)
BA	Contrato	BR-116	Div. PE/BA(IBÓ) - DIV. BA/MG	-		Elaboração dos Projetos Básico e Executivo de Engenharia e Execução de Obras de Duplicação, Implantação de vias Laterais, Adequação de Capacidade, Restauração com Melhoramentos e Obras de Arte Especiais na Rodovia BR 116/BA
SC	Contrato	BR-470	Navegantes - Divisa SC/RS	-		Execução de obras de duplicação e restauração da pista existente, implantação de ruas laterais, recuperação/reforço/reabilitação e construção de OAE na Rodovia BR-470/SC, lote 02- km 18,61 ao km 44,87.
MG	Contrato	BR-381	DIV. ES/MG - DIV. MG/SP	-		(LOTE 3.1) EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS REMANESCENTE DO CONTRATO TT-814/2013, P/ELABORAÇÃO DE PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO DAS OBRAS DE ADEQUAÇÃO DE CAPACIDADE DA ROD. BR-381/MG (NORTE), INCLUINDO DUPLICAÇÃO, MELHORAMENTOS E AMPLIAÇÃO DE CAPACIDADE E SEGURANÇA.
RN	Contrato	BR-304	DIV. CE/RN - ENTR. BR-101(B)(COMPLEXO VIÁRIO IV CENTENÁRIO - NATAL)	-		EXECUÇÃO DAS OBRAS DE ADEQUAÇÃO DE CAPACIDADE, DUPLICAÇÃO DE PISTA DE ROLAMENTO, RESTAURAÇÃO, SEGURANÇA DE TRÁFEGO, ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS, IMPLANTAÇÃO DE VIAS MARGINAIS E CONSTRUÇÃO DE OBRAS DE ARTE ESPECIAIS NA BR-304/RN (RETA TABAJARA).

Fonte: Plataformas SUPRA/DNIT, CIPI e Painel de Obras + Brasil

**Tabela 37 – Dez maiores empreendimentos paralisados do DNIT**

UF	Instrumento	BR	Trecho	Objeto
MT	Contrato	BR-163	DIVISA MS/MT - DIVISA MT/PA	ELAB. DE PROJ. BÁSICO E DE PROJ. EXEC. DE ENG. E EXEC. DAS OBRAS DE REST DA PISTA EXIST., DE ADEQ. DE CAP., MELHORIA DA SEGURANÇA C/ ELIM. PONTOS CRÍTICOS, CONST. CONTORNOS RODOVIÁRIOS, DUPL., IMPL. DE SIST. DE ILUM. PÚBL. E CONST. DE OAE
PE	Termo de Compromisso	BR-104	DIV. PE/PB - DIV. PE/AL	Execução de obras de restauração e adequação de capacidade e duplicação da rodovia BR-104/PE. PNV: 104BPE0370/0450, compreendendo serviços de restauração da pista existente, aquisição e transporte de material betuminoso, OAE - recuperação/adequação e construção, terraplanagem, drenagem, pavimentação, sinalização, obras complementares, projeto ambiental e paisagismo, desvio de obra, desapropriação, serviços preliminares, OAC.
BA	Contrato	BR-116	DIV. PE/BA (IBÓ) - DIV. BA/MG	ELABORAÇÃO DOS PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO DE ENGENHARIA E EXECUÇÃO DAS OBRAS DE DUPLICAÇÃO, IMPLANTAÇÃO DE VIAS LATERAIS, ADEQUAÇÃO DE CAPACIDADE, RESTAURAÇÃO COM MELHORAMENTOS E OBRAS-DE-ARTE ESPECIAIS, NA RODOVIA BR-116/BA LOTE 05
BA	Contrato	BR-101	Divisa SE/BA - Divisa BA/ES	CONTRATAÇÃO INTEGRADA DE EMPRESA PARA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO DE ENGENHARIA E EXECUÇÃO DAS OBRAS DE DUPLICAÇÃO E RESTAURAÇÃO COM MELHORAMENTOS, DA RODOVIA BR-101/BA - LOTES 02, INCLUINDO OBRAS DE ARTE ESPECIAIS.
CE	Termo de Compromisso	BR-020	-	Conclusão das obras de Duplicação e Melhoramentos do Anel Viário de Fortaleza/CE, BR-020/CE
BA	Contrato	BR-101	Divisa SE/BA - Divisa BA/ES	ELABORAÇÃO DOS PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO DE ENGENHARIA E EXECUÇÃO DAS OBRAS DE DUPLICAÇÃO E RESTAURAÇÃO COM MELHORAMENTOS DA RODOVIA BR 101/BA.



BA	Contrato	BR-101	Divisa SE/BA - Divisa BA/ES	CONTRATAÇÃO INTEGRADA DE EMPRESA PARA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO DE ENGENHARIA E EXECUÇÃO DAS OBRAS DE DUPLICAÇÃO RESTAURAÇÃO COM MELHORAMENTOS DA RODOVIA BR-101/BA ? LOTE 01
PA	Contrato	BR-230	Divisa TO/PA - Divisa PA/AM	Implantação e pavimentação na rodovia BR-230/PA
RS	Contrato	BR-290	Entr. BR-101 (Osório) - Entr. BR-293 (Front. Brasil / Argentina) (Ponte Internacional)	Contratação de empresas para elaboração dos projetos básico e executivo e execução das obras prioritárias de melhoria de capacidade da BR-290/RS, incluindo a duplicação.
RS	Contrato	BR-290	ENTR. BR-101 (OSÓRIO) - ENTR. BR-293 (FRONT. BRASIL / ARGENTINA) (PONTE INTERNACIONAL)	CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS PARA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO E EXECUÇÃO DAS OBRAS PRIORITÁRIAS DE MELHORIA DE CAPACIDADE DA BR-290/RS, INCLUINDO A DUPLICAÇÃO.

Fonte: Plataformas SUPRA/DNIT, CIPI e Paineis de Obras + Brasil

323. Finalmente, informações fornecidas pelo Ministério de Infraestrutura indicam os projetos constantes da Tabela 38 como os prioritários para os próximos anos no Brasil no setor rodoviário.

**Tabela 38 – Obras prioritárias no setor rodoviário.**

<b>Empreendimento</b>	<b>Valor Estimado (R\$)</b>
BR-101-RN Ent BR-406-RN Construção de Viaduto Rodoviário em Natal	R\$ 205.000.000,00
BR-104-PE - Adequação Caruaru-Santa Cruz do Capibaribe	R\$ 330.000.000,00
BR-153-TO - CONSTRUÇÃO - PONTE SOBRE O RIO ARAGUAIA (XAMBIOÁ)	R\$ 215.000.000,00
BR-163-PA - Construção da Divisa MT-PA à Santarém	R\$ 672.000.000,00
BR-222-CE - Adequação Acesso ao Porto de Pecém (CE-155)	R\$ 29.000.000,00
BR-242-TO - Construção - Peixe - Taguatinga	R\$ 82.000.000,00
BR-290-116-RS - Construção da 2ª Ponte sobre Rio Guaíba	R\$ 813.000.000,00
BR-343-PI - Duplicação Saídas Sul e Leste de Teresina - (Contorno de Teresina)	R\$ 103.000.000,00
BR-432-RR - Construção de Cantá a Vila Novo Paraíso	R\$ 360.000.000,00
BR-163-PR – Construção do Contorno Oeste de Cascavel	R\$ 104.000.000,00
BR-364-MT - Construção - Contorno Norte de Cuiabá	R\$ 325.000.000,00
BR-070-DF - Adequação Ceilândia - Divisa DF-GO	R\$ 35.000.000,00
BR-080-DF- Adequação de Taguatinga - Div DF-GO	R\$ 1.000.000,00
BR-262-MS - Construção Anel Rodoviário de Campo Grande	R\$ 4.000.000,00
BR-308-PA - Construção de Trecho Rodoviário de Viseu a Bragança	R\$ 58.000.000,00
BR-317-AC - Construção de Contorno Rodoviário - Brasília	R\$ 64.000.000,00
BR-440-MG - Adequação da Travessia de Juiz de Fora	R\$ 29.000.000,00
BR-447-ES - Construção de Acesso Rodoviário ao Terminal Portuário de Capuaba (Entr BR-101 - Campo Belo)	R\$ 221.000.000,00
BR-235-MA - Construção de Alto Parnaíba - Divisa TO-MA	ND
BR-030-BA - Implantação-Pavimentação Cocos - Acesso a Carinhanha	R\$ 106.000.000,00
BR-156-AP - Construção Laranjal do Jarí - Macapá	R\$ 198.000.000,00
BR-158-262-MS - Construção do Contorno Rodoviário de Três Lagoas	R\$ 206.000.000,00
BR-158-MT - Pavimentação - Ribeirão Cascalheira - Divisa MT-PA	R\$ 517.000.000,00
BR-242-MT - Construção de Ribeirão Cascalheira a Sorriso	R\$ 914.000.000,00
BR-316-PA - Adequação de Trecho Rodoviário - Castanhal - Santa Maria do Pará - Trevo de Salinópolis - Divisa PA-MA	R\$ 189.000.000,00
BR-364-RO - Travessia de Jaru	R\$ 47.000.000,00
BR-367-MG - Pavimentação Div MG-BA-Almenara	R\$ 11.000.000,00
BR-392-RS - Ponte Binacional sobre o Rio Uruguai - Porto Xavier	R\$ 2.000.000,00
BR-267-MS - Construção do Contorno Rodoviário de Porto Murtinho e acesso a ponte sobre o Rio Paraguai	R\$ 2.000.000,00

BR-230-PB - Adequação de Campina Grande à Farinha	R\$ 375.000.000,00
BR-285-RS - Construção Divisa SC-RS - São José dos Ausentes (Pedreira)	R\$ 107.000.000,00
BR-319-AM - Construção de Manaus a Divisa AM-RO	R\$ 250.000.000,00
BR-376-PR – Construção Contorno Sul de Maringá	ND
BR-416-AL - Construção de Colônia Leopoldina à Ibateguara	R\$ 93.000.000,00
BR-422-PA - Pavimentação de Tucuruí - Novo Repartimento	R\$ 253.000.000,00
BR-423-PE - Duplicação São Caetano - Garanhuns	R\$ 225.000.000,00
BR-469-PR - Duplicação da Rodovia das Cataratas	R\$ 275.000.000,00
BR-472-RS - Construção de Ponte sobre o Rio Ibicuí	ND

Fonte: Dados do Ministério da Infraestrutura (peça 61, item não digitalizável)

### V.3. Infraestrutura hídrica

324. As obras de infraestrutura hídrica são fundamentais para garantir o abastecimento de água, o combate à seca e o acesso, em geral, aos recursos hídricos. Estão sob a fiscalização do TCU três órgãos e entidades, atuantes nessa área, a saber, o Dnocs, a Codevasf e o MDR.

325. Verificou-se que a maioria das principais obras, projetos e ações sob a responsabilidade do MDR, do Dnocs e da Codevasf estão no Cipi. Todavia, merece atenção a constatação da existência de algumas obras relevantes que ainda não foram cadastradas no sistema, além de informações desatualizadas no que concerne à situação das intervenções, bem como a ausência de informações relativas aos empenhos das despesas (TC 014.331/2022-5, peça 73, p. 1).

326. Verificou-se, ainda, que algumas obras sob a responsabilidade do MDR, do Dnocs e da Codevasf que se encontram paralisadas não constavam no Painel de Obras + Brasil ou constavam no Painel com situação diferente da informada ao TCU em resposta à diligência, o que indica a ocorrência de desatualização de informações no mencionado painel (TC 014.331/2022-5, peça 73, p. 1).

327. As Tabelas 39, 40 e 41 apresentam a situação atual das principais obras sob responsabilidade desses entes (TC 014.331/2022-5, peça 73, p. 4 a 9).

**Tabela 39 - Situação das principais obras do setor de infraestrutura hídrica - DNOCS**

<u>Entidade/Órgão</u>	<u>Projeto</u>	<u>Valor estimado (R\$)</u>	<u>Situação*</u>
Dnocs	Recuperação da Barragem Jucazinho (PE)	30.916.346	Em execução (77,70%)
Dnocs	Sistema Adutor Ramal de Piancó (PB)	94.686.864	A licitar
Dnocs	Recuperação da Barragem Engenheiro Ávidos (PB)	19.245.589	Em execução (29,33%)
Dnocs	Implantação da Adutora Pajeú (PE e PB)	297.072.446	Em execução (70,12%)

Dnocs	Perímetro Irrigado Santa Cruz do Apodi (RN)	242.144.426	Paralisado (24%)
Dnocs	Recuperação Barragem Passagem das Traíras (RN)	12.377.819	Em execução (31%)
Dnocs	Perímetro Irrigado Tabuleiros Litorâneos (PI)	82.816.719	Em execução (68,52%)
Dnocs	Construção da Barragem Fronteiras (CE)	172.233.258	Em execução (1,97%)
Dnocs	Implantação do Perímetro Irrigado Baixo Acaraú 2ª Etapa (CE)	106.626.916	Paralisado (80,29%)
Dnocs	Implantação do Perímetro Irrigado Araras Norte 2ª Etapa (CE)	16.923.292	Paralisado (72,38%)
Dnocs	Implantação da Barragem Oiticica (RN)	657.245.319	Em execução (92%)
Dnocs	Serviços de pavimentação asfáltica	12.377.819	Em execução (14,84%)
Dnocs	Serviços de pavimentação em bloco de concreto intertravado	10.027.407	Em execução (6,76%)

Fonte: Elaboração própria com base nas informações repassadas pelo Dnocs.

**Tabela 40 - Situação das principais obras do setor de infraestrutura hídrica - Codevasf**

<u>Entidade/Órgão</u>	<u>Projeto</u>	<u>Valor estimado (R\$)</u>	<u>Situação*</u>
Codevasf	Elaboração do projeto básico do Canal Xingo Fase I (BA-SE)	11.092.718	Em execução
Codevasf	Elaboração do Projeto Executivo do Canal de Xingo, Fase I, Lote I (BA-SE)	5.900.000	Paralisado
Codevasf	Construção da 1ª Etapa (fase I) do Canal do Xingo - Obras e serviços de engenharia para a execução da obra civil de captação e túnel do canal Xingo (BA-SE)	114.552.606	Em licitação
Codevasf	Estudos de Infraestrutura hídrica - CSB - Canal do Sertão Baiano - Elaboração de Projeto Básico (BA)	13.228.527	Em execução
Codevasf	Construção da Barragem Jequitai (MG)	450.000.000	Em execução
Codevasf	Implantação da Barragem Tinguís (PI)	71.714.768	Paralisado
Codevasf	Implantação de sistemas adutores para Abastecimento de Água do Canal do Sertão Alagoano (AL)	63.320.000	Em execução

Codevasf	Execução das obras do sistema adutor de São Raimundo Nonato (PI)	46.000.000	A licitar
Codevasf	Adutora da Fé - Construção do Sistema Integrado de abastecimento de Água Entre os Municípios de Bom Jesus da Lapa, Riacho de Santana e Igaporã (BA)	27.179.138	Em execução
Codevasf	Implantação dos Sistemas Adutores na região de Seridó (RN)	294.779.215	Em execução
Codevasf	Sistema Adutor de Guanambi (BA)	125.897.741	Em execução
Codevasf	Barragem Atalaia (PI)	81.087.005	Paralisado
Codevasf	Sistema Integrado de Abastecimento de Água no município de Balsas (MA)	190.000.000	Em execução
Codevasf	Adutora do Agreste - Elaborar os estudos e projeto básico dos Sistemas Adutores do Agreste Potiguar (RN)	4.600.000,00	Em execução
Codevasf	Execução das obras do Sistema Adutor de Marcolândia, Morro do Chapéu, Curimatá e Buriti dos Lopes	50.000.000	Em licitação

Fonte: Elaboração própria com base nas informações repassadas pela Codevasf.

**Tabela 41 - Situação das principais obras do setor de infraestrutura hídrica - MDR**

<u>Entidade/Órgão</u>	<u>Projeto</u>	<u>Valor estimado (R\$)</u>	<u>Situação*</u>
MDR	SIAA de Coqueiro Seco, Satuba e Santa Luzia do Norte e SES de Coqueiro Seco (AL)	25.151.766	Paralisado (72%)
MDR	Sistema Adutor da Bacia Leiteira, Linha Tronco para diversos municípios da Bacia Leiteira Alagoana (AL)	114.431.388	Em execução
MDR	Canal do Sertão Alagoano – Comportas (AL)	25.151.183	Em execução (56%)
MDR	Canal do Sertão Alagoano - Trecho III - Etapa II (AL)	309.132.521	Concluído
MDR	Canal do Sertão Alagoano - Trecho III - Etapa I (AL)	485.613.514	Concluído
MDR	Construção do Muro de Contenção de Erosão Fluvial da cidade de Parintins (AM)	60.120.000	A licitar
MDR	Construção da Contenção da Orla de Barcelos (AM)	25.704.000	A licitar
MDR	Construção de muro de contenção de erosão fluvial no município de Tefé (AM)	22.472.456	A licitar
MDR	Barragem Baraúnas (BA)	74.523.355	Paralisado
MDR	Adutora Angicos (CE)	39.642.708	Em execução
MDR	Implantação da Barragem Melancias (CE)	21.780.425	Concluído

MDR	Barragem Jucá (CE)	35.749.258	Em execução
MDR	Adutora Jucá (CE)	37.292.790	A licitar
MDR	Cinturão das Águas do Ceará - Trecho I (CE)	2.083.563.542	Em execução (72,94%)
MDR	Implantação da Barragem Amarelas e da Adutora de Fortim (CE)	53.900.000	Paralisado
MDR	Barragem Germinal e Adutora de Palmácia (CE)	30.983.833	Em execução
MDR	Elaboração de projeto e execução da barragem do Rio Jucu Braço Norte, no município de Viana (ES)	62.203.848	Em execução
MDR	Complementação de barragem no município de Mato Verde (MG)	48.000.000	Em execução
MDR	Sistema Adutor Camalaú (PB)	24.534.105	Em execução
MDR	Sistema Integrado de Abastecimento de Água Retiro, no Município de Cuité (PB)	70.097.168	Em execução
MDR	Construção da Barragem Espinho Branco, no município de Patos (PB)	80.375.621	A licitar
MDR	Sistema Adutor Nova Camará - 1ª Etapa (PB)	75.950.786	Paralisado (90%)
MDR	Vertente Litorânea Paraibana – Obras (PB)	1.418.250.284	Em execução (75,59%)
MDR	Sistema Adutor Boqueirão (PB)	24.993.299	Em execução
MDR	Implantação do Sistema Adutor Vitória de Santo Antão com Captação na Barragem de Tapacurá, localizada no município de São Lourenço da Mata (PE)	32.004.745	Paralisado (44%)
MDR	Adutora do Agreste Pernambucano - 1ª Parte (PE)	1.385.355.223	Em execução (75,37%)
MDR	Sistema Adutor do Oeste - Trecho Orocó – Ouricuri (PE)	130.047.796	Em execução
MDR	Conclusão das obras da Barragem Gatos, no município de Lagoa dos Gatos (PE)	32.087.557	Em licitação
MDR	Barragem e Adutora São Bento do Una (PE)	59.434.175	Paralisado
MDR	Conclusão das obras da Barragem Pannels II, no município de Cupira (PE)	46.626.283	Em licitação
MDR	Implantação do Sistema Adutor de Bocaina/Piauí II (PI)	94.880.000	Paralisado
MDR	Projeto Seridó - Implantação do Sistema Adutor Armando Ribeiro Gonçalves - Currais Novos e Sistema Adutor Oiticica-Caicó (RN)	356.550.275	A licitar
MDR	Ampliação Sistema Adutor Pendências, Macau, Guamaré e Baixa do Meio (RN)	20.800.000	Paralisado
MDR	Construção da Barragem Arvorezinha (RS)	107.444.521	Em execução

MDR	Conclusão das obras da Barragem Arroio Taquarembó (RS)	82.135.992	Paralisado (60%)
MDR	Conclusão das obras da Barragem Jaguari (RS)	59.665.323	Em execução (51,11%)
MDR	Construção da Barragem Jaguari (RS)	73.908.544	Em execução (98,13%)
MDR	Construção de três barragens de contenção de cheias nos Rios Tributários Taió, Perimbó e Braço do Trombudo, em Rio do Sul (SC)	87.900.000	A licitar
MDR	Execução das obras de conclusão do Canal Extravisor da Barragem Norte de contenção de cheias, no município de José Boiteux (SC)	16.000.000	A licitar
MDR	Recuperação da Barragem de contenção de cheias Norte, no município de José Boiteux (SC)	5.419.919	A licitar
MDR	Ampliação do Sistema Integrado Alto Sertão (SE)	74.390.000	Em execução
MDR	Ampliação do Sistema Adutor Integrado Tomar do Geru (SE)	69.040.000	Em execução
MDR	Contratação de estudos, projeto executivo, execução, fornecimento e montagem de 14 elevatórias nos Rios Formoso, Urubu, Douradinho, Duerezinho, Duerê e Xavante, no município de Lagoa da Confusão (TO)	34.059.576	A licitar
MDR	Elaboração de projeto básico e projeto executivo, implantação das obras civis, fornecimentos, montagens, testes e comissionamento dos sistemas de irrigação previstos no PBA-16, do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional – PISF, relativo ao lote 1, conforme identificado no item 2.2 do edital RDC eletrônico nº 02/2020	43.407.637	Em execução (2%)
MDR	Elaboração de projeto básico e projeto executivo, implantação das obras civis, fornecimentos, montagens, testes e comissionamento dos sistemas de irrigação previstos no PBA-16, do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional – PISF, relativo ao lote 2, conforme identificado no item 2.2 do edital RDC eletrônico nº 02/2020.	65.549.871,91	Em execução (2%)
MDR	Implantação, operação e manutenção da infraestrutura de abastecimento de água de comunidades rurais localizadas, no Estado de Pernambuco ao longo do PISF	101.135.335	Em execução (31,40%)
MDR	Implantação, operação e manutenção da infraestrutura de abastecimento de água de comunidades rurais localizadas, no Estado de Ceará ao longo do PISF	93.902.137	Em execução (21,30%)
MDR	Implantação, operação e manutenção da infraestrutura de abastecimento de água de comunidades rurais localizadas, no Estado da Paraíba ao longo do PISF	39.819.797	Em execução (75,25%)
MDR	Execução das obras civis, aquisições, montagens, comissionamento e pré-operação do Trecho III - Ramal do Salgado, referente ao Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF)	434.253.061	Em licitação

MDR	Duplicação da capacidade de bombeamento do Eixo Norte do PISF	900.000.000	A licitar
MDR	Implantação dos medidores de vazão na divisa entre Paraíba e Rio Grande do Norte	20.000.000	A licitar
MDR	Implantação Centro de Operação e Controle do PISF	9.000.000	A licitar
MDR	Execução das obras civis, fornecimento, instalação, montagem, testes e comissionamento das obras complementares do Trecho I - Eixo Norte, do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional – PISF	779.026.205	Em recebimento
MDR	Execução das Obras Civis e Eletromecânicas Complementares dos Lotes 06 e 07 do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional – PISF	872.015.458	Em execução (95,11%)
MDR	Operação, Manutenção e Conservação das Instalações Do Sistema Adutor dos Trechos I e II (Eixo Norte), do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional - PISF	121.043.271	Em execução
MDR	Execução das obras civis, aquisições, montagens, comissionamento, pré-operação e elaboração de projetos executivos complementares do Trecho IV - Ramal do Apodi do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional - PISF	1.218.184.774	Em execução (2,42%)
MDR	Serviços Especializados para Supervisão, Acompanhamento Técnico e Controle Tecnológico da Implantação dos Sistemas de Irrigação Previstos no PBA 16, do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas Do Nordeste Setentrional - PISF	7.850.320	Em execução (1,89%)
MDR	Serviços especializados de engenharia consultiva na implantação do Ramal do Apodi – Trecho IV do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional – PISF.	36.446.204	Em execução (1,2%)
MDR	Execução das obras civis, aquisições, montagens, comissionamento, pré-operação, elaboração dos projetos executivos faltantes e complementação dos projetos em que tal se mostrar necessário, do Trecho VII - Ramal do Agreste, do Projeto de Integração do Rio São Francisco com bacias hidrográficas do nordeste setentrional – PISF	1.555.988.346	Em recebimento

Fonte: Elaboração própria com base nas informações repassadas pelo MDR.

#### V.4. Energia elétrica e petróleo

328. No setor elétrico teve efeito, no dia 17/6/2022, o processo de capitalização da Eletrobras, que acabou por tornar a então empresa estatal em uma companhia privada, não mais sob o controle da União. Na ocasião, as ações ofertadas pela Eletrobras e adquiridas somente por agentes privados, conforme estabelecido na Lei 14.182/2021, foram subscritas e as respectivas transações, homologadas, retirando efetivamente o controle estatal sobre a companhia. Os novos contratos de concessão das usinas hidrelétricas sob a responsabilidade da Eletrobras também foram assinados.

329. Com isso, tanto a Eletrobras *holding* quanto suas subsidiárias deixaram de fazer parte do rol de unidades jurisdicionadas ao TCU. Por essa razão, apenas Angra 3, sendo executada pela Eletronuclear, que permanece sob controle da União, entrou no radar do Fiscobras.

330. Os valores relativos a esse empreendimento são: R\$ 28,3 bilhões como montante total do projeto, sendo necessário ainda dispêndio em torno de R\$ 19,4 bilhões para finalizá-lo (TC 018.967/2022-



1, peça 4, p. 2). Esse empreendimento está sendo sistematicamente auditado pelo TCU e deve-se manter na carteira do controle externo até a sua conclusão completa.

331. Já o setor de petróleo, por sua vez, concentra os investimentos de recursos autorizados no Orçamento de Investimentos de Estatais nas mãos da Petrobras. Na empresa, os projetos são priorizados em procedimentos anuais de revisão do Planejamento Estratégico (PE) da Companhia, que apresenta visão quinquenal dos investimentos constantes de sua carteira (TC 014.332/2022-1, peça 6, p.1).

332. As análises da Petrobras para decisão de quais serão esses projetos são efetuadas anualmente, durante a revisão da carteira de projetos constantes de seu Planejamento Estratégico, e levam em consideração principalmente o Valor Presente Líquido (VPL) dos empreendimentos e os Investimentos Atualizados (IA), que são utilizados no cálculo de um Índice de Lucratividade, dado pela razão dos dois fatores (VPL/IA - TC 014.332/2022-1, peça 6, p. 2).

333. Os principais empreendimentos constantes da carteira de projetos da Petrobras, bem como seu detalhamento podem ser acessados no processo acima mencionado aos legitimados, já que se trata de um portfólio empresarial, com investimentos que possuem informações estratégicas de caráter industrial e comercial.

334. Contudo, pode-se dizer que a priorização dos projetos na Petrobras ocorre em duas etapas. A primeira analisa a viabilidade da entrada ou permanência do projeto na carteira enquanto a segunda efetua a comparação e priorização entre os projetos (TC 014.332/2022-1, peça 6, p. 2).

335. A carteira de projetos do PE 2022-2026 apresentou 444 projetos, entre investimentos correntes e de capital, totalizando aproximadamente US\$ 68 bilhões no horizonte dos cinco anos. Dentre os projetos constantes do PE, 111 referiam-se a projetos agrupados e outros doze se eram de ajuste de risco da carteira, de forma que os projetos individuais totalizavam 321, sendo divididos em 145 projetos de investimento corrente e 176 de investimento de capital (TC 014.332/2022-1, peça 6, p. 5).

## **VI. FISCALIZAÇÕES DE REGULARIDADE DE OBRAS EM CUMPRIMENTO À LDO**

### **VI.1. Abrangência e quantidade de fiscalizações**

336. Consoante aprovado pelo Plenário do TCU nos termos do Acórdão 2.481/2021-TCU-Plenário e revisado por meio do Acórdão 716/2022-TCU-Plenário, foram realizadas 34 fiscalizações no âmbito do Fiscobras 2022, as quais tiveram a participação das sete unidades técnicas especializadas em fiscalização de infraestrutura e utilizaram um total de 1.976 HDF (Homem-Dia-Fiscalização). A lista completa com todas as obras fiscalizadas encontra-se no Apêndice B deste relatório.

337. Quanto ao Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) apurado no Fiscobras 2022, registrou-se o valor de aproximadamente R\$ 39 bilhões. Já a dotação orçamentária abrangida foi de R\$ 35 bilhões. Cabe ressaltar que, desse total, R\$ 30 bilhões referem-se à dotação orçamentária da Petrobrás.

338. A seleção das obras fiscalizadas para fins de Fiscobras seguiu os critérios estabelecidos no art. 140 da LDO 2022, a seguir reproduzido.

Art. 140. A seleção das obras e dos serviços a serem fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União deve considerar, entre outros fatores:

I - o valor autorizado e empenhado no exercício anterior e no exercício atual;

II - a regionalização do gasto;

III - o histórico de irregularidades pendentes obtido a partir de fiscalizações anteriores e a reincidência de irregularidades cometidas, tanto do órgão executor como do ente beneficiado; e

IV - as obras contidas no Anexo VI à Lei Orçamentária em vigor que não foram objeto de deliberação posterior do Tribunal de Contas da União pela regularidade.

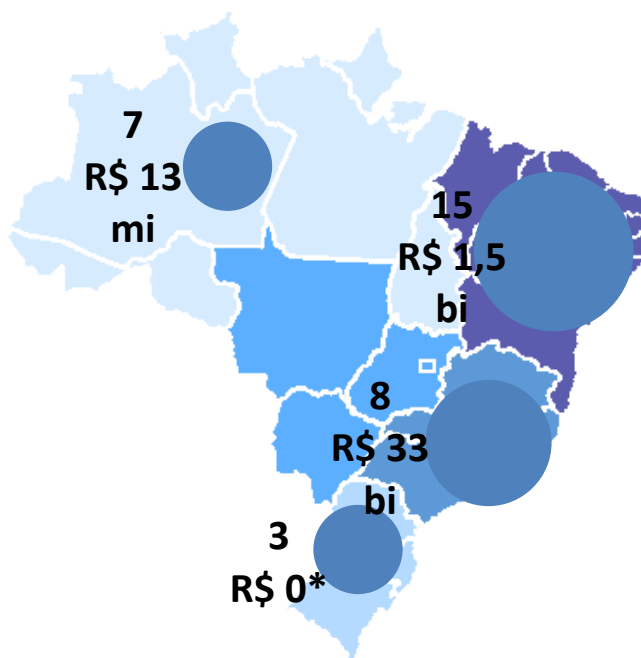
339. A Tabela 42, a seguir, agrupa as funções de governo de acordo com o tipo dos empreendimentos.

**Tabela 42-** Quantidade de Fiscalizações por Tipo de Obra

Tipo de Obra	Quantidade	% de quantidade
Rodovias	9	26,5
Saneamento / habitação	6	17,6
Hídricas (barragens, açudes, adutoras, canais)	5	14,7
Edificações	4	11,8
Ferrovias	3	8,8
Aeroportos	3	8,8
Refinaria	1	2,9
Energia	1	2,9
Metroviárias	1	2,9
Especiais (Desenvolvimento da produção de petróleo)	1	2,9
<b>Total</b>	<b>34</b>	

Fonte: elaboração própria

340. Em relação à abrangência dos trabalhos de auditoria, foram fiscalizados empreendimentos em doze unidades federativas, distribuídas em quatro das cinco regiões do país, conforme disposto no Gráfico 25.

**Gráfico 25 - Distribuição geográfica das fiscalizações\*\***


Fonte: Coinfra/Sedinfra e PLOA 2021

\*Não apresentam dotação no ano atual.

\*\* A fiscalização “Serviços de pavimentação em municípios diversos na área de atuação da Codevasf” tem abrangência nacional e não consta do gráfico acima.

341. Importa consignar que, das 34 fiscalizações autorizadas inicialmente a serem realizadas no Fiscobras 2022, sete não foram realizadas por razões diversas. A Tabela 43 traz a lista das fiscalizações não realizadas com as devidas justificativas.

**Tabela 43-** Fiscalizações suprimidas do Fiscobras 2022

<u>UF</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Justificativa para a não realização</u>
PE	Implantação do Projeto Público de Irrigação Pontal	Limitação da força de trabalho
RJ	Ampliação da Capacidade da Usina Termelétrica Santa Cruz - Fase 1	Privatização da Eletrobrás
SE	Desenvolvimento da Produção - SEAP 1	Não foi possível concluir no prazo e será transferido para o Fiscobras 2023
SP	Implantação da Avenida Perimetral Portuária no Porto de Santos - No Município de Guarujá	Baixa materialidade
SP	Implantação da Avenida Perimetral Portuária no Porto de Santos - no Município de Santos (SP)	Será avaliado no processo de desestatização do Porto de Santos
NA	Estudos, Projetos e Planejamento de Infraestrutura de Transportes – Nacional	Não foi possível concluir no prazo e será transferido para o Fiscobras 2023
RJ	Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos	Não há contrato ou orçamento estimativo da obra

Fonte: Elaboração própria

342. Em contrapartida, as unidades técnicas solicitaram a inclusão de sete denúncias e representações no Fiscobras 2022, a título de fiscalizações de obras, conforme revela a Tabela 44:

**Tabela 44-** Fiscalizações a serem incluídas no Fiscobras 2022

<u>UF</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>
NE	Serviços de gerenciamento do PISF e supervisão de obras complementares no eixo norte	011.462/2022-1 (Denúncia)
NE	Instalação de poços tubulares profundos em diversos municípios inseridos na área de atuação do Dnocs	000.290/2022-0 (Denúncia)
DF	Serviços de pavimentação em municípios diversos na área de atuação da Codevasf (DF)	003.728/2022-6 (Representação)
PA	Obras de manutenção da BR-155/PA	004.598/2022-9 (Representação)
PA	Obras de manutenção da BR-230/PA	040.578/2021-6 (Representação)
RJ	Projetos e Obras do Aeroporto de Angra dos Reis (SDAG)/RJ	008.484/2022-8

UF	Empreendimento	Processo
		(Representação)
PR	Projetos e Obras do Aeroporto Regional de Ponta Grossa (SBPG)/PR	006.118/2022-4 (Representação)

Fonte: elaboração própria

## VI.2. Índícios de irregularidades apontados

343. A distribuição das 34 fiscalizações em função do índice de maior gravidade apontado na fiscalização é mostrada na Tabela 45.

**Tabela 45-** Distribuição das fiscalizações em função do índice de maior gravidade

Gravidade	Quantidade	% de quantidade
<b>Fiscalizações com Irregularidade grave</b>	<b>30</b>	<b>88,2</b>
IGP	3	8,8
pIGP	0	0
IGR	0	0
IGC	27	79,4
<b>Falhas / impropriedades (FI)</b>	<b>3</b>	<b>8,8</b>
<b>Sem ressalva (SR)</b>	<b>1</b>	<b>2,9</b>
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria

344. Destaca-se que foram detectados indícios de irregularidade grave em 30 fiscalizações, ou seja, 88,2 % do total das fiscalizações. Das duas fiscalizações que apresentaram indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), ambas foram identificadas em exercícios anteriores. São elas:

**Tabela 46 - Obras classificadas com indícios de IGP**

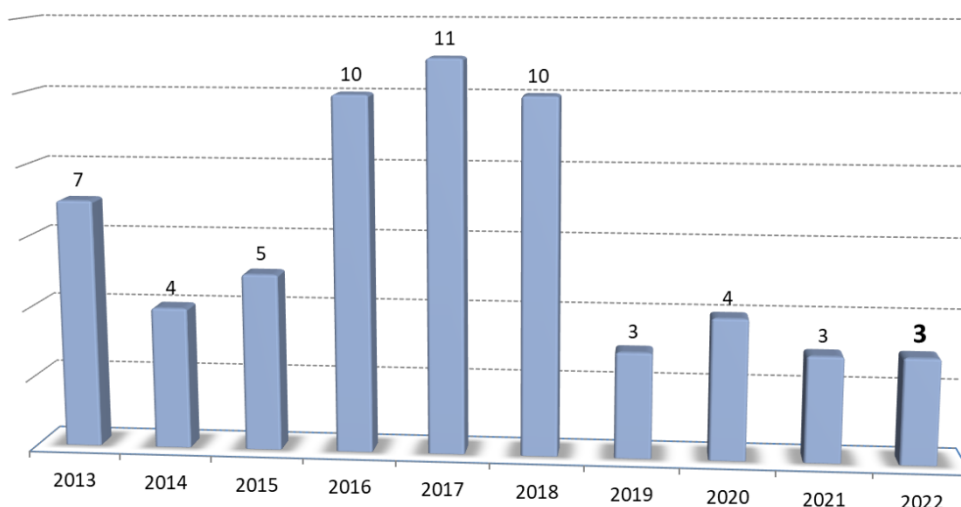
UF	Obra	Processo
BA	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA *	015.621/2018-9
RJ	Obras de construção da BR-040/RJ	023.204/2015-0
RS	Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS *	010.370/2016-1

Fonte: elaboração própria

\* Há proposta da unidade técnica do TCU para a reclassificação de IGP para IGC, mas ainda não foi apreciada pelo Tribunal.

345. O Gráfico 26 ilustra o histórico de quantitativo de empreendimentos com indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) ao longo dos últimos dez anos na data de cada consolidação do Fiscobras.



**Gráfico 26 - Histórico do Fiscobras com IGP (2013 a 2022)**


Fonte: elaboração própria

346. Nos últimos dez anos, verificou-se uma redução no número de indicações de IGP, se comparada à década anterior, podendo ter sido motivada principalmente pela atuação do TCU em fases preliminares da implantação do empreendimento, anterior à contratação dos serviços. Também contribuiu para essa redução a própria definição do que é IGP, que passou a ser cada vez mais restritiva ao longo do tempo.

347. Se até 2002 a LDO sequer trazia conceituação para as irregularidades que ensejassem a recomendação de paralisação da obra, a Lei de Diretrizes de 2003 exigiu que a irregularidade grave fosse materialmente relevante.

348. A LDO de 2010, por sua vez, passou a exigir que o dano fosse materialmente relevante em relação ao valor contratado, a chamada materialidade relativa. A partir da LDO 2012 foi imposta nova restrição, dessa vez no aspecto processual, ao definir como IGP apenas as irregularidades confirmadas mediante deliberação monocrática ou colegiada, ainda que preliminar.

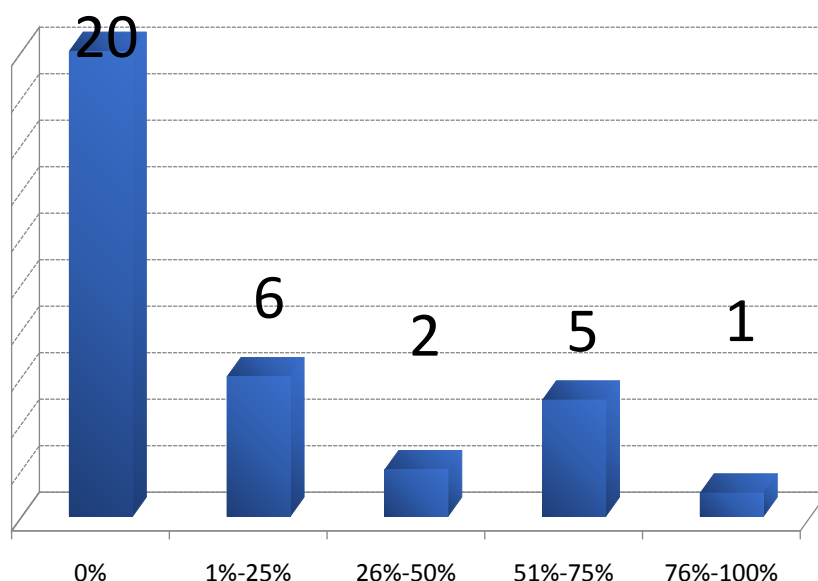
349. Por outro lado, o aumento de IGP, verificado no âmbito do Fiscobras 2016, pode ter ocorrido em razão tanto do acréscimo da quantidade de fiscalizações em relação ao ano anterior, quanto do fato de a seleção das obras ter tido um foco maior em análise de risco.

350. Nos anos seguintes, de 2017 e 2018, foi praticamente mantida a mesma quantidade de IGP. Em 2019, houve pequena redução, visto que eram todas irregularidades antigas para as quais os gestores providenciaram as devidas correções ou ocorreu perda de objeto. Tais atos levaram à reclassificação de algumas IGP's antigas.

351. Em 2020, permaneceram classificadas como IGP três das quatro obras classificadas como IGP em 2019. Adicionalmente, houve a confirmação da pIGP de 2019.

352. Em 2021, apenas uma IGP, referente a obra Canal adutor do sertão alagoano foi reclassificada para IGC. As demais obras classificadas como IGP em 2020 se mantiveram com a mesma classificação.

353. O Gráfico 27 possibilita visualizar o percentual da execução física da obra dos projetos auditados em 2022. Essa análise permite observar a distribuição de auditorias consoante a fase de implantação em que se encontram os empreendimentos (inicial, intermediária ou final), bem como a sua influência na definição da classificação de indícios de irregularidade.

**Gráfico 27 - Comparativos de quantidades de auditorias por percentual de execução física**

Fonte: elaboração própria

354. Os dados revelam a predominância das fiscalizações em obras com percentual de execução física de até 25%, visto que foram auditadas 26 obras (76% do total) nas fases iniciais de execução, ou até mesmo nem iniciados, conforme as 20 fiscalizações indicadas na primeira coluna do Gráfico 27. Da mesma forma que em anos anteriores, o TCU atua de forma preventiva, o que confere aos resultados maior efetividade, uma vez que eventuais danos ainda não se concretizaram e há maior facilidade para que o gestor adote as medidas saneadoras.

### VI.3. Achados de auditoria

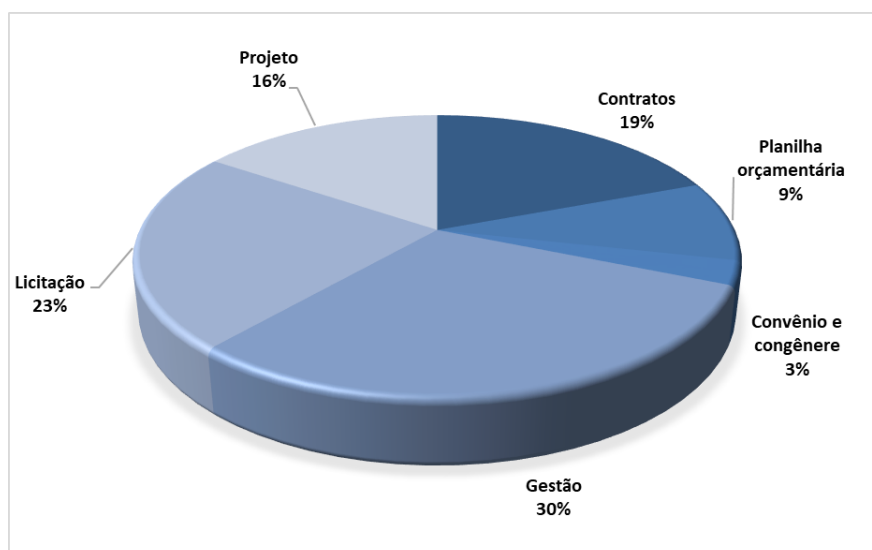
355. Os achados de auditoria são definidos como fato relevante, digno de relato pelo auditor, constituído por quatro atributos essenciais: situação encontrada (ou condição), critério (como deveria ser), causa (razão do desvio em relação ao critério) e efeito (consequência da condição). Decorrem da comparação da situação encontrada com o critério e devem ser comprovados por evidência de auditoria.

356. Os achados estão diretamente ligados ao escopo de cada auditoria realizada pela Unidade Técnica do Tribunal. O escopo da auditoria é a delimitação estabelecida para o trabalho e é expresso pelo objetivo, pelas questões e pelos procedimentos, no seu conjunto, sendo definido durante a fase de planejamento da fiscalização.

357. Durante as fiscalizações realizadas no Fiscobras 2022, foram detectados cento e nove achados. Desses, 30% estão ligados à gestão e 67% estão relacionados a projetos, planilhas orçamentárias, licitações e contratos. O Gráfico 28 detalha melhor essa distribuição de achados por objeto ou item da obra em que foram encontrados.



**Gráfico 28 - Tipos de achados por objeto ou item em que foram encontrados**



Fonte: elaboração própria

358. Importante destacar que praticamente a totalidade dos achados de gestão temerária foram constatados no âmbito da fiscalização do Complexo petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), em inúmeros contratos que fazem parte do empreendimento.

## VII. CONCLUSÃO

359. Em 2022, o plano anual de fiscalizações de obras públicas do Tribunal de Contas da União (Fiscobras), além das tradicionais fiscalizações de regularidade de obras públicas em cumprimento à determinação da LDO, trouxe informações sobre o panorama das obras públicas no País, como: i) a visão geral das obras na LOA 2022 e perspectiva para 2023; ii) o universo de obras públicas federais no Brasil; e iii) o diagnóstico setorial das obras.

### Fiscalizações de Conformidade

360. Foram realizadas **34 fiscalizações** no âmbito do Fiscobras 2022, as quais tiveram a participação das sete unidades técnicas especializadas em fiscalização de infraestrutura e utilizaram um total de **1.976 HDF** (Homem-Dia-Fiscalização). A lista das obras fiscalizadas encontra-se no Apêndice B deste relatório.

361. Foram fiscalizados aproximadamente **R\$ 39 bilhões** e a dotação orçamentária abrangida foi de **R\$ 35 bilhões**. Cabe ressaltar que, desse total, R\$ 30 bilhões referem-se à dotação orçamentária da Petrobrás. Foram fiscalizados empreendimentos em doze unidades federativas, distribuídas em quatro regiões do país, sendo a **região Sudeste a com maior volume de recursos fiscalizados** no montante de R\$ 33 bilhões em oito empreendimentos.

362. Foram detectados **indícios de irregularidade grave em 30 fiscalizações**, ou seja, 88,2 % do total. **Três fiscalizações apresentaram indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP)** já identificadas em exercícios anteriores e, após verificação pelas equipes de auditoria, constatou-se que os indícios graves ainda permanecem.

363. Também no Fiscobras 2022, constatou-se que **76% das fiscalizações realizadas foram em obras com percentual de execução física de até 25%**, ou seja, nas fases iniciais de execução, ou até mesmo nem iniciados (vinte fiscalizações). Da mesma forma que em anos anteriores, o TCU atuou de forma preventiva, conferindo maior efetividade, pois os eventuais danos ainda não se concretizaram e há maior facilidade para o gestor adotar as medidas saneadoras.

364. Durante as fiscalizações realizadas no Fiscobras 2022, **foram detectados cento e nove, sendo 30% ligados à gestão e 67% relacionados a projetos, planilhas orçamentárias, licitações e contratos**. Destaca-se que praticamente a totalidade dos achados de gestão temerária foram constatados no âmbito da fiscalização do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), em contratos do empreendimento.

365. Nos últimos dez anos de Fiscobras, verificou-se uma **redução no número de indicações de IGP**, se comparada à década anterior, podendo ter sido motivada pela atuação do TCU em fases preliminares da implantação do empreendimento, anterior à contratação dos serviços. Também contribuiu para a redução a própria definição de IGP que passou a ser cada vez mais restritiva ao longo do tempo.

366. Os números da abordagem de fiscalização de conformidade, por obra, são o cerne do atendimento à LDO, que determina ao TCU a fiscalização com base em critérios de materialidade de recursos envolvidos, localização geográfica, histórico de irregularidades e relevância socioeconômica. Desde a sua previsão na LDO de 1998 - Lei 9.473/1997 o Fiscobras contou com **1907 fiscalizações por todo país**.

### **Visão Geral das Obras Públicas na LOA 2022 e Perspectivas para 2023**

367. As Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) autorizam receitas e fixam despesas governamentais para determinado ano. Apesar da LOA ser organizada em programas de trabalho codificados em um conjunto de diversos classificadores, **não há explicitamente um identificador que associe a previsão dos gastos com obras ou serviços de engenharia que estejam planejados nos investimentos em infraestrutura**. Essa oportunidade de aprimoramento da transparência já foi encaminhada ao Centro de Governo pelo TCU na ocasião do julgamento do Fiscobras 2021 (Acórdão 2579/2021-TCU-Plenário). A LOA de 2022 é a Lei 14.303/2022.

368. Para identificar as ações que são destinadas a obras e serviços de engenharia de forma anterior à execução do orçamento, a área técnica do TCU realiza busca, a partir da base de dados do autógrafo da LOA disponibilizada no portal da Câmara dos Deputados, após a aprovação da lei, por meio de algumas palavras-chave, como por exemplo: “construção”, “reforma”, “adequação de trecho”, “ampliação”, “conservação”, “adaptação”.

369. Além dessa forma de pesquisa, no Fiscobras 2022, utilizou-se também a base de detalhamentos de ações orçamentárias, disponibilizada no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP<sup>17</sup>, para refinar essa identificação. Com base nessa metodologia, **foi identificada a dotação total de R\$ 101,1 bilhões para ações relacionadas com obras ou serviços de engenharia na LOA de 2022**.

370. Segmentando-se os valores das dotações relacionadas a obras por esfera orçamentária, verificou-se que, do orçamento **Fiscal e da Seguridade Social**, foram autorizadas dotações no **valor total de R\$ 17,3 bilhões** para programas de trabalhos relacionados a obras, o que representou 17,1% do valor total de dotações orçamentárias para obras. Na esfera do orçamento de **Investimento das Estatais**, foi identificado que a dotação total relacionada a obras é de **R\$ 83,8 bilhões, ou 82,9% do orçamento total para obras**.

371. A infraestrutura logística e urbana é, no orçamento Fiscal e da Seguridade Social, responsável por destinar recursos para obras e serviços de engenharia para a maioria das obras de construção e manutenção de infraestrutura logística, urbana e hídricas na esfera federal. Constatou-se que **esse orçamento contou com apenas com R\$ 17,1 bilhões do orçamento federal em 2022, ou menos de 0,2% do PIB**.

372. Nesse ponto, é importante destacar que o nível de investimentos em infraestrutura é um **gargalo para o desenvolvimento**, conforme reconhecido pelo Governo Federal na Estratégia Federal de Desenvolvimento, instituída pelo Decreto 10.531/2020, o qual prevê a necessidade de sair dos atuais 1,3% do PIB (considerando os investimentos públicos e privados) e atingir 3,4% do PIB em 2031.

<sup>17</sup> SIOP - <https://www.siop.planejamento.gov.br/>

373. Mesmo com investimentos privados por meio das concessões, os **investimentos públicos ainda são a base de grande parte da infraestrutura logística e social do país**. O setor de transportes recebeu grande parte dos recursos (R\$ 6,7 bilhões) e inclui todas as rodovias federais geridas pelo DNIT, investimentos e manutenção de ferrovias federais (exceto as concedidas), portos públicos e hidrovias. Segundo estimativas do Ministério da Infraestrutura, **são necessários mais de R\$ 7 bilhões anuais para a adequada manutenção do ativo rodoviário federal**, apenas para exemplificar o tamanho do déficit de investimentos públicos.

374. Infraestruturas de caráter social, tais como **Educação** (construção de creches, escolas, universidades, entre outros) e **Saúde** (postos de saúde e hospitais), foram, respectivamente, a segunda e a terceira funções que mais receberam recursos em 2022 (**R\$ 3,2 e R\$ 3,1 bilhões**). Destaca-se que são nesses setores que, atualmente, a iniciativa privada ainda tem pouca participação relativa frente ao poder público, de sorte que tal infraestrutura ainda é muito dependente de recursos do orçamento federal.

375. Mesmo no setor rodoviário, no qual foram promovidas grandes concessões nos últimos 10 anos, **a malha federal ainda sob a gestão direta do governo federal, por meio do DNIT, representa aproximadamente 80% de todas as rodovias federais**.

#### **Transferências Voluntárias para Obras e Serviços de Engenharia**

376. As transferências voluntárias para obras públicas têm-se tornado instrumento cada vez mais importante para a concretização de políticas de infraestrutura de caráter social, como edificações para saúde e educação, saneamento, prevenção a desastres, mobilidade, moradia, dentre outros.

377. Contudo, constatou-se que na ordem de **80% de todos os recursos destinados para obras e serviços de engenharia por meio de transferências voluntárias é realizado por meio de emendas parlamentares**, conforme informações obtidas a partir da Plataforma + Brasil.

378. Em decorrência da falta de programação e planejamento orçamentário adequados, a execução do orçamento relacionado a essas é prejudicada. Foi constatado pelo TCU no âmbito das Contas do Presidente da República de 2021: “as programações de investimentos propostos pelo Poder Executivo, com observância das premissas do planejamento governamental, têm maior grau de execução financeira, enquanto investimentos decorrentes de emendas parlamentares apresentam baixo índice de execução financeira”.

379. Esse padrão de gestão orçamentária é uma das causas do grande estoque de obras paralisada no País, que acabam recebendo recursos orçamentários sem haver programação, projetos e capacidade de gestão adequados para transformar a legítima vontade dos parlamentares em ativo social efetivo.

#### **Transferências Voluntárias para o MDR**

380. Constatou-se que, nos últimos três anos, **o MDR empenhou montante superior a 16 bilhões de reais provenientes de emendas parlamentares**. Identificou-se também mudança significativa da constituição dos recursos de emendas entre os exercícios de 2019 e 2021. Em 2019, as emendas discricionárias (RP2) eram mais representativas no conjunto total, sendo a primeira fonte de recurso de emenda. Já em 2021, aparecem de forma discreta em relação às **emendas de relator (RP9), que tiveram um aumento equivalente a 3250% no período**.

381. Em relação às emendas individuais impositivas (RP6), é possível identificar uma redução significativa. Já as emendas de bancada estadual impositivas (RP7) tiveram seu volume de recursos dobrados.

382. Sobre os critérios de alocação dos recursos provenientes de emendas no MDR, em que pese a Portaria 424/2016 trazer um conjunto de diretrizes e balizas para a operacionalização das transferências dos recursos federais, não é possível identificar no normativo, **critérios que orientem a devida alocação dos recursos provenientes de emendas parlamentares, supostamente baseada em políticas públicas fundamentadas na premissa constitucional de redução das desigualdades e nas necessidades prioritárias da sociedade**.

383. Embora haja um arcabouço normativo e institucional que oriente a atuação estratégica do MDR, **não é possível identificar relação direta entre os objetivos estratégicos estabelecidos e as**

**ações financiadas pelas transferências de emendas**, coordenadas pelo Ministério. Ou seja, cabe de fato ao órgão executor do orçamento avaliar se as emendas de relator estão alinhadas às prioridades das políticas públicas estabelecidas nos instrumentos de planejamento.

384. Apesar do MDR ter um amplo leque de ações, fica patente o direcionamento de recursos para serviços de pavimentação, **que no biênio de 2020-2021** corresponderam a 85,5% dos recursos de RP, totalizando a monta de **R\$ 8.616.545.241,68**. Para se ter uma ordem de grandeza, esses valores representam, no mesmo período (2020-2021), a **mais de quatro vezes de todo recurso destinada a obras de prevenção a desastres e uma vez e meia (1,5) de todo recurso destinado para obras de manutenção rodoviária federal**.

385. Considerando a ausência de divulgação dos critérios objetivos e de instrumento centralizado de monitoramento das demandas voltadas para a distribuição das emendas de relator-geral (RP9), entende-se que **o incremento significativo dessa modalidade de emenda ocorrido nos últimos anos compromete de maneira considerável a transparência da alocação de recursos expressivos do orçamento da União**, em consonância com que foi constatado pelo TCU no âmbito das Contas do Presidente da República de 2021.

386. Constatou-se também que não há mapeamento por parte do Ministério, tampouco dos órgãos estaduais, das prioridades nos Estados, tornando a **destinação dos recursos aleatória** e deixando de lado municípios e setores que deveriam ser contemplados com os recursos disponibilizados.

387. Não foi possível reconhecer em nenhuma das esferas de governo – federal, estadual ou municipal – a existência de processos eficazes de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados pelos objetos tipicamente financiados com emendas. Tampouco foi possível identificar avaliações de custos dos produtos entregues que permitissem avaliar a eficiência dos gastos realizados.

### **Perspectiva para 2023 - PLOA 2023**

388. Utilizando-se a mesma metodologia aplicada na LOA 2022, foi identificado o valor de aproximadamente **R\$135,3 bilhões em dotação relacionada a obras**, o que representa um aumento de 34% com relação à LOA 2022.

389. Analisando-se o PLOA 2023 do ponto de vista de esferas orçamentárias, **estão previstas dotações no valor total de R\$ 9,2 bilhões para programas de trabalhos relacionados a obras do orçamento Fiscal e da Seguridade Social**, o que representou **6,8% do valor total de dotações orçamentárias para obras**.

390. Na esfera do **orçamento de Investimento das Estatais**, foi identificado que a dotação total prevista relacionada a obras é de **R\$ 126,1 bilhões, ou 93,2% do orçamento total para obras**.

### **O Universo de Obras Públicas Federais no Brasil**

391. Diagnóstico mais recente realizado pelo TCU (ainda pendente de julgamento nos autos do TC 021.731/2019-5) identificou **22,6 mil obras cadastradas nas bases do governo, sendo 8,6 mil paralisadas**. Embora tenha havido uma diminuição no número bruto de obras em execução e paralisadas frente aos levantamentos realizados pelo TCU em 2018 e 2020, o percentual de obras paralisadas em 2022, frente ao total de obras, é o maior já registrado.

392. Outro diagnóstico realizado no âmbito das ações deste Fiscobras constatou que apenas 18,2% dos setores analisados possuem obras paralisadas completamente registradas no Painel de Obras + Brasil e **apenas o setor de saneamento e o de mobilidade urbana, ambos dentro do MDR, possuíam suas obras paralisadas completamente registradas no Painel de Obras + Brasil**.

393. Outra constatação foi que **apenas o DNIT possui cadastro de obras paralisadas completo e somente as informações sobre as obras paralisadas do FNDE estão completamente atualizadas**.

394. Os resultados revelam uma **baixa performance geral no controle das obras públicas, quer em andamento ou paralisadas, por meio de sistemas informatizados**, pelos segmentos da administração pública avaliados. Essa performance é ainda mais baixa se a perspectiva for a utilização de um sistema ou portal de cadastro único, como o CIPI, dada a baixa adesão dos registros nesse sistema.

395. Nesse sentido, é fundamental que uma avaliação de priorização e seleção de projetos para investimentos em obras seja realizada a partir de uma visão de Centro de Governo, alinhando com a Estratégia Federal as prioridades de políticas públicas nacionais, coordenada com os planos e programas setoriais. Sem um cadastro geral, com visão clara e objetiva dos projetos em execução e possíveis de implementação, fica prejudicada essa etapa fundamental, potencializando ineficiências, obras atrasadas, paralisadas e recursos afundados.

396. A despeito de o TCU ter realizado o mencionado diagnóstico e disponibilizar essa base de dados e informação à sociedade, governo e Congresso Nacional, constatou-se que **a transparência ativa do governo para com as informações ainda precisa avançar**, especialmente por meio do uso intensivo de plataformas e sistemas informatizados, centralizados, de uso simples e intuitivo para acesso ao cidadão, com informações precisas quanto aos investimentos.

397. Nesse ponto, o TCU cobrou o Governo Federal, por mais de 15 anos, sobre a necessidade **de cadastro geral de obras públicas executadas com recursos** (Acórdãos 1.188/2007, 617/2010 e 148/2014, do Plenário e de relatoria do Ministro Valmir Campelo). O cadastro viabilizaria a coleta de informações precisas e atualizadas sobre a situação das obras em curso no país. Após recorrentes deliberações desta Corte de Contas, o ME criou o **Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI)**<sup>18</sup> em 2020.

398. Contudo, o diagnóstico de obras paralisadas acima mencionado deixa claro que **as obras paralisadas não se encontram cadastradas em uma base central**, como o CIPI. Vê-se que o CIPI conta atualmente com 4.222 registros diferentes e que a grande maioria desses projetos se refere a construções (2.695) e que o maior executor é o DNIT (1.069).

399. Além do CIPI, cabe destacar a existência da Plataforma + Brasil, ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos. Foi criada a partir dos resultados positivos auferidos pela evolução do Siconv (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse), como uma resposta à necessidade de ampliar os benefícios do sistema a outros tipos de transferências de recursos realizados pela União, que não sejam Convênios ou Contratos de Repasse<sup>19</sup>.

400. Ainda que a Plataforma + Brasil não possa assumir o papel de cadastro único de obras do governo, tendo em vista sua finalidade distinta (acompanhar as transferências de recursos da União para outros entes federados e entidades públicas e privadas), ela já possui integração com o CIPI, exigindo o cadastro das transferências cujo objeto seja execução de obras e serviços de engenharia no CIPI, e, além disso, reconhece-se sua importância no registro de informações sobre a execução de obras por meio desses recursos.

### Priorização e seleção de projetos

401. O MDR informou ainda **não possuir uma carteira de projetos prioritários e priorizados entre si no âmbito da Secretaria Nacional de Saneamento, tampouco no Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano**. Quanto ao segmento de habitação, a Pasta informa que, como se trata de produção de empreendimentos habitacionais que seguem requisitos construtivos padronizados, **não existe uma carteira de projetos prioritários e priorizados entre si**. Dentro do Ministério, apenas o segmento de Proteção e Defesa Civil conta com uma carteira de projetos completa.

402. Ademais, os segmentos avaliados de Educação Básica e Saúde **também não possuem uma carteira de projetos prioritários e priorizados entre si**.

403. Os resultados deste Fiscobras **revelam que setores de infraestrutura movimentam vultuosas parcelas do orçamento público, em geral, sem definição clara e formal dos projetos**

<sup>18</sup> <https://cipi.economia.gov.br/cipifrontend/acesso-externo>

<sup>19</sup> <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br>



**prioritários para cada segmento de atuação.** Demonstram ainda, que, mesmo dentre os poucos casos em que existe uma carteira de projetos prioritários, **quase nenhuma foi construída a partir de uma análise fundamentada de custo-benefício**, apesar da grande quantidade de referências legais, práticas e teóricas a respeito da necessidade de priorização com base em evidências.

### **Diagnóstico Setorial das Obras Públicas**

404. No Fiscobras 2022, foram analisadas as principais informações sobre obras públicas dos setores de desenvolvimento urbano, saneamento básico, habitação, mobilidade urbana, educação, proteção e defesa civil e alguns segmentos da saúde, das quais destacam-se as seguintes constatações abaixo elencadas.

405. No **setor de saneamento básico, constam 219 contratos sob gestão da Secretaria Nacional de Saneamento classificados como "Em Execução"**, com valores gastos de R\$ 6.209.996.796,01 até o momento e restando ainda R\$ 4.336.926.562,28 para conclusão. Muito embora ainda restem mais de R\$ 4,3 bilhões para conclusão dessas obras que estão “em execução”, a LOA 2022 destinou apenas R\$ 267.413.270,39 ao setor.

406. O MDR ainda informa que há 144 contratos de saneamento paralisados, os quais já consumiram R\$ 1.589.782.132,84. Estima-se ainda a necessidade de R\$ 2.093.553.755,34 para a conclusão das mencionadas obras. Segundo o Ministério, a maior parte das paralisações de obras **ocorre por deficiências nos projetos**.

407. No **setor de mobilidade urbana, constam 3482 contratos classificados como "Em Execução"**, sob gestão da Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano, com valores gastos de R\$ 3.806.055.767,55, até o momento, e restando ainda R\$ R\$ 3.403.764.655,90 para conclusão. Muito embora ainda restem mais de R\$ 3,4 bilhões para conclusão dessas obras que estão “em execução”, a LOA 2022 destinou apenas R\$ 76.000.000,00 para o setor.

408. O MDR ainda informou que há 1.623 contratos de mobilidade urbana paralisados, os quais já consumiram R\$ 1.630.711.798,86. Estima-se ainda a necessidade de R\$ 676.132.029,83 para a conclusão das mencionadas obras.

409. Para o **segmento de desenvolvimento urbano**, o MDR não informou a quantidade de obras em andamento, mas indicou R\$ 5.771.787,53 como o valor estimado para conclusão delas. A LOA, por seu turno, destinou às obras em andamento o valor de R\$ 21.750.271,50. Em relação aos valores gastos nas obras em andamento até o momento, o MDR informou apenas o valor empenhado de R\$ 20.087.758,50. De acordo com o MDR, não há obras paralisadas no setor de desenvolvimento urbano, tampouco previsão de novas obras em projetos no setor.

410. Levantou-se também que os **investimentos diretos da União em transportes**, segundo o Ministério da Infraestrutura, precisam ser da ordem de R\$ 78,5 bilhões nos próximos 4 anos, ou seja, uma média anual de R\$ 14,7 bilhões. Vale destacar que o PLOA 2023 destinou somente R\$ 4 bilhões para transportes.

411. Diferentemente de outros órgãos e ministérios, como o MDR, em que a maior parte dos recursos recebidos de emendas parlamentares são executados por meio de transferências voluntárias para estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, os recursos recebidos pelo DNIT são aplicados de forma direta.

412. O DNIT apresentou, também, as seguintes informações em relação a suas obras paralisadas: i) quantidade de obras paralisadas: 22; ii) valor gasto nas obras paralisadas: R\$ 2.526.224.640,78; iii) quantidade de obras paralisadas por falta de recursos financeiros: 20; iv) quantidade de obras paralisadas por deficiências nos projetos: 2; e v) quantidade de obras novas previstas: zero.

413. Quanto às **obras de infraestrutura hídrica**, verificou-se que a maioria das principais obras, projetos e ações sob a responsabilidade do MDR, do Dnocs e da Codevasf estão no Cipi. Todavia, contatou-se a existência de **obras relevantes que ainda não foram cadastradas no sistema**, além de informações desatualizadas no que concerne à situação das intervenções, bem como a ausência de informações relativas aos empenhos das despesas.

414. Verificou-se, ainda, que algumas obras sob a responsabilidade do MDR, do Dnocs e da Codevasf que se encontram paralisadas não constavam no Painel de Obras + Brasil ou constavam no Painel com situação diferente da informada ao TCU em resposta à diligência, o que indica a ocorrência de desatualização de informações no mencionado painel.

415. No setor elétrico teve efeito, no dia 17/6/2022, o processo de capitalização da Eletrobras, que acabou por tornar a então empresa estatal em uma companhia privada, não mais sob o controle da União. Na ocasião, as ações ofertadas pela Eletrobras e adquiridas somente por agentes privados, conforme estabelecido na Lei 14.182/2021, foram subscritas e as respectivas transações, homologadas, retirando efetivamente o controle estatal sobre a companhia. Os novos contratos de concessão das usinas hidrelétricas sob a responsabilidade da Eletrobras também foram assinados.

416. Com isso, tanto a Eletrobras *holding* quanto suas subsidiárias deixaram de fazer parte do rol de unidades jurisdicionadas ao TCU. Por essa razão, apenas Angra 3, sendo executada pela Eletronuclear, que permanece sob controle da União, entrou no radar do Fiscobras.

417. Os valores relativos a esse empreendimento são: R\$ 28,3 bilhões como montante total do projeto, sendo necessário ainda dispêndio em torno de R\$ 19,4 bilhões para finalizá-lo.

418. O setor de petróleo, por sua vez, concentra os investimentos de recursos autorizados no Orçamento de Investimentos de Estatais nas mãos da Petrobras. Na empresa, os projetos são priorizados em procedimentos anuais de revisão do Planejamento Estratégico (PE) da Companhia, que apresenta visão quinquenal dos investimentos constantes de sua carteira.

419. As análises da Petrobras para decisão de quais serão esses projetos são efetuadas anualmente, durante a revisão da carteira de projetos constantes de seu Planejamento Estratégico, e levam em consideração principalmente o Valor Presente Líquido (VPL) dos empreendimentos e os Investimentos Atualizados (IA), que são utilizados no cálculo de um Índice de Lucratividade, dado pela razão dos dois fatores.

420. A priorização dos projetos ocorre em duas etapas. A primeira analisa a viabilidade da entrada ou permanência do projeto na carteira enquanto a segunda efetua a comparação e priorização entre os projetos.

421. A carteira de projetos do PE 2022-2026 apresentou 444 projetos, entre investimentos correntes e de capital, totalizando aproximadamente US\$ 68 bilhões no horizonte dos cinco anos. Dentre os projetos constantes do PE, 111 referiam-se a projetos agrupados e outros doze se eram de ajuste de risco da carteira, de forma que os projetos individuais totalizavam 321, sendo divididos em 145 projetos de investimento corrente e 176 de investimento de capital.

## VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

422. Ante ao exposto, submetemos os presentes autos à consideração superior, para posterior envio ao Ministro-Relator Aroldo Cedraz, com as seguintes propostas de encaminhamento:

422.1. autorizar a retirada das obras constantes da Tabela 43 da relação de objetos auditados no âmbito do Fiscobras 2022, bem como a inclusão da fiscalização listada na Tabela 44 na relação;

422.2. autorizar a remessa à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional das informações constantes do Apêndice C, em mídia digital, atualizadas até a sessão plenária de 23/11/2022, bem como do Acórdão a ser proferido, acompanhado do Relatório e dos Votos que o fundamentarem;

422.3. Comunicar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Economia e à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República que:

- a. Conforme destacado no tópico III.1.2 deste relatório e em sintonia com diversos julgados deste Tribunal, como Contas do Presidente da República de 2021 - Acórdão 1481/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz - e Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo;
- i. as programações de investimentos propostos pelo Poder executivo possuem maior grau de execução financeira quando comparadas a investimentos decorrentes de emendas parlamentares, pois aquelas observam as promissas do planejamento governamental;
  - ii. esse padrão de gestão orçamentária é uma das causas do grande estoque de obras paralisadas no país, as quais recebem recursos orçamentários sem a devida programação de planejamento, sem projetos estruturados e por meio de entes com baixa capacidade de gestão;
  - iii. o volume de recursos destinado ao MDR via emendas tem sido massivamente aplicado na pavimentação de vias, o que pode não estar em consonância com planos estratégicos e regionais de desenvolvimento, como o PPA e o PNDR, privando a aplicação de recursos em áreas e finalidades de maior interesse e carência econômica e social; e
  - iv. o incremento da modalidade de emendas de relator-geral (RP9) nos últimos anos tem comprometido a transparência na alocação de recursos do orçamento da União, dada a ausência de divulgação de critérios objetivos e de instrumento centralizado de monitoramento de demandas voltadas para a distribuição de tais emendas.
- b. Conforme destacado no tópico IV e em sintonia com o monitoramento deste Tribunal realizado nos autos do TC 036.106/2019-4, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo e dos Acórdãos 1.079/2019, 1.328/2020, e 1.228/2021, todos do Plenário;
- i. ainda é baixa a adesão dos órgãos setoriais ao CIPI no que tange ao registro de suas obras;
  - ii. o principal desafio operacional identificado para essa adesão foi a migração entre bancos existentes, pois o CIPI não permite a migração em blocos;
  - iii. o principal desafio regulamentar consiste no fato de que se exige registro no CIPI apenas para novos empenhos, e isso faz com que obras antigas não sejam registradas no cadastro; e
  - iv. o CIPI se tornará o cadastro centralizado de obras financiadas com recursos da OGU somente se houver esforço coordenado entre o centro de governo e os órgãos setoriais para a completa migração das informações para o sistema.
- c. Conforme destacado no tópico IV.2, e em sintonia com o Acórdão 2.579/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes (Fiscobras 2021), a importância de mobilizar esforços no sentido de sistematizar a carteira de investimentos prioritários em obras públicas, examinados a partir de avaliações de custo-benefício ou outra metodologia pertinente, utilizando o CIPI como plataforma preferencial de gestão, bem como sistematizar e disponibilizar essas informações com transparência e inteligibilidade à sociedade, órgão de controle e Congresso Nacional.
- d. Conforme destacado no tópico V.1.8, e em sintonia com Acórdãos 2.604/2018, 2.704/2019 e 1.213/2021, todos do Plenário, a continuar a demanda por execução de obras e serviços de engenharia à Codevasf conforme visto nos últimos dois anos, sem que a empresa se estruture e adeque seus sistemas de governança e controle, de forma a melhorar a capacidade de estruturar e fiscalizar elevados



montantes pulverizados em diversas obras públicas, haverá riscos elevados à eficiência e economicidade das ações pretendidas, ou seja, de inexecução das obras, atrasos substanciais, elevação de custos e baixa qualidade.

- e. Conforme destacado no tópico V.2.1, e em sintonia com o diagnóstico já realizado no Acórdão 2.579/2021-TCU-Plenário (item 9.3.1), de relatoria do Ministro Augusto Nardes (Fiscobras 2021), a situação atual é de restrição severa de investimentos em infraestrutura logística, sobretudo a rodoviária, da qual o Brasil ainda depende substancialmente de recursos públicos, acarretando a elevação dos custos logísticos e a rápida depreciação dos ativos de infraestrutura públicos.

422.4. Encaminhar cópia do Relatório, Voto e Acórdão a ser prolatado nos presentes autos à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos e Orçamento;

422.5. Fazer constar da ata de julgamento a ciência à Segecex e à Segepres em relação às perspectivas de continuidade do Fiscobras segundo a abordagem trazida no tópico II e IV.1, a fim que as unidades básicas possam adotar medidas que entender cabíveis, em especial a:

- i. realização de avaliações piloto a partir do Fiscobras 2023 para emular indicadores específicos para: (i) maturidade dos projetos chaves de obras públicas a fim de permitir indicar quais estariam mais maduros e aptos a serem implementados; (ii) grau de maturidade da estrutura e da governança das instituições chaves que planejam e executam obras; e (iii) de evolução do volume de investimentos, quantidade de recursos executados e prazos de implantação de grandes projetos, programas e políticas relacionadas à obras públicas;

- ii.a iniciativa de integração do SAO com a Plataforma + Brasil se encontra amparada na Estratégia Digital de Infraestrutura e necessita ser assistida para que o projeto de integração seja implementado em forma de “piloto” ainda este ano e escalado no próximo ano.

- iii. a proposta de que o EPP - especificamente o acesso ao módulo de Transferências Voluntárias do Observatório de Controle seja disponibilizado para rede de controle, para gestores e para sociedade em geral no horizonte dos próximos três meses.

422.6. após expedida as comunicações, arquivar os presentes autos, em consonância com o comando do art. 169, inciso V, do Regimento Interno, visto que cumpriu o objetivo para o qual foi constituído.

É o Relatório.

## VOTO

Trago à apreciação do Tribunal a consolidação do plano anual de fiscalizações de obras públicas, o Fiscobras 2022, com vistas a atender o disposto no art. 139, inciso II, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022) e sistematizar informações dos trabalhos do TCU sobre obras públicas no corrente ano.

2. O Fiscobras envolve uma série de fiscalizações de conformidade em obras selecionadas com base nos critérios de materialidade de recursos envolvidos, localização geográfica, histórico de irregularidade e relevância socioeconômica, desde as fases de concepção, elaboração dos estudos de viabilidade e projetos básicos, a licitação para a contratação dos serviços de engenharia, assim como a execução e a manutenção de diversos ativos públicos.

3. O relatório consolidado, que será encaminhado ao Congresso Nacional, visa subsidiar a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária do ano seguinte porque contempla as obras com indícios de irregularidades graves com indicativo de suspensão do fluxo financeiro e orçamentário. Esse relatório é a essência do Fiscobras e o envio da lista de obras supre a orientação prevista na LDO 2022, sem prejuízo do envio de informações adicionais consideradas relevantes.

4. Assim, nos termos do Acórdão 716/2022-TCU-Plenário, o escopo do trabalho aprovado contemplou, além do atendimento à LDO 2022, a consolidação de relatórios contendo panoramas de obras financiadas pelo Orçamento-Geral da União (OGU) e o acompanhamento de editais do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), entre outros resultados de trabalhos que contribuem para a gestão dos recursos destinados à execução de obras públicas.

5. O relatório consolidado foi elaborado pela Coordenação-Geral de Fiscalização de Infraestrutura (Coinfra) com o apoio das suas unidades técnicas vinculadas e com a colaboração da Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG), da Coordenação-Geral de Fiscalização da Área Social (COSOCIAL) e do GT-Prospecção do TCU, capitaneado pela Secretaria do TCU no Estado de São Paulo e apoiado por diversas SECs nos estados.

6. Além da introdução, da conclusão e das propostas de encaminhamentos, o relatório encaminhado ao meu gabinete foi dividido em cinco capítulos de forma a abordar os seguintes temas: (I) Fiscobras 2022 e evolução de abordagem de controle; (II) Visão geral das obras públicas na LOA 2022 e perspectivas para 2023, (III) O universo das obras públicas no Brasil – desafios de uma gestão central com base em dados e plataformas transparentes; (IV) Diagnóstico detalhado da situação das obras públicas por setor; e (V) Consolidação das ações específicas de obras fiscalizadas em 2022.

7. Percebe-se que o Fiscobras, em seu 26º ano, iniciou um novo ciclo de trabalho, focado no uso de base de dados e indicadores de forma a ampliar a atuação do TCU no controle da infraestrutura e proporcionar insumos e produtos mais relevantes à administração pública e à sociedade.

8. Ao final, além dos demais assuntos tratados no relatório consolidador, antecipo que o TCU cumprirá com o comando insculpido na LDO 2023 ao enviar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, as informações sobre as obras nas quais se apurou indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP-P).

10. Passo, a seguir, a destacar os principais pontos de cada um dos capítulos do relatório, ressaltando as questões que julgo serem as mais relevantes para o atual momento.

### **I – Evolução da estratégia de controle no âmbito do Fiscobras**

11. O relatório consolidador encaminhado ao meu gabinete apresenta uma análise dos resultados alcançados pelo Fiscobras desde o seu primeiro ciclo, realizado ainda em 1998, e na sequência estratifica os dados das fiscalizações realizadas nos últimos 10 anos.

12. Verificou-se que o TCU conduziu, nesses 26 anos, expressivas 1.907 fiscalizações por todo o país, abrangendo, somente nos últimos 10 anos, a monta de R\$ 275 bilhões em dotação orçamentária relativas às 1.051 ações fiscalizatórias.

13. No que se refere aos achados de auditoria dos últimos 10 anos, foi constatado que a etapa de execução contratual foi aquela que apresentou a maior quantidade de irregularidades, apesar de se saber que grande parte dessas irregularidades se originaram a partir de projetos deficientes e/ou minutas de edital e contratos mal formulados.

14. Nesse contexto, principalmente nos projetos executados diretamente pela administração pública, as unidades técnicas deste Tribunal têm realizado o acompanhamento dos empreendimentos desde a fase de elaboração de estudos de forma a propor os ajustes tempestivos e com menores custos transacionais do que se estivessem em fase de execução contratual.

15. Além disso, outras fiscalizações foram realizadas nesses últimos dez anos visaram a melhoria do processo orçamentário, dos estudos e projetos de engenharia, das contratações de obras e dos Sistemas Referenciais de Preços Oficiais utilizados pela administração pública. Certamente estes trabalhos complementares contribuíram com a atuação do TCU. Assim, considero necessário reconhecer a relevância que ganhou o Fiscobras para a sociedade brasileira.

16. Para manter o Fiscobras relevante, especialmente em razão da enorme quantidade de obras que recebem recursos públicos federais, é necessário modernizar seus processos e procedimentos de fiscalização.

17. Nesse sentido, para minha satisfação, por meio do Acórdão 2.579/2021-TCU-Plenário (rel. min. Augusto Nardes), relativo ao Fiscobras 2021, o TCU apresentou as seguintes orientações à Segecex:

9.5.1. adote as medidas de sua alçada para dar continuidade à implementação do processo de evolução e modernização do Fiscobras, **de modo a retratar, de maneira cada vez mais assertiva, a situação da infraestrutura, os desafios e as causas raízes dos principais problemas estruturantes identificados;**

9.5.2. avalie a **viabilidade de aprimorar a utilização de indicadores no âmbito do Fiscobras**, com vistas a mensurar com fidedignidade a qualidade da infraestrutura dos diversos setores do país, bem como medir o desempenho da atuação governamental, o que pode ser um relevante insumo para nortear as ações dos Poderes Executivo e Legislativo;

9.5.3. avalie a conveniência e oportunidade de rever os procedimentos de auditoria aplicáveis ao Fiscobras, de modo a incorporar as regras da novel Lei 14.133/2021, bem como, eventualmente, alinhar alguns de seus procedimentos de auditoria ao novo formato do Fiscobras e à necessidade da identificação das causas raízes dos problemas identificados com maior recorrência;

9.5.4. avalie a viabilidade de, nos próximos relatórios consolidados do Fiscobras, apresentar as informações em formato de Relato Integrado, com emprego de mais instrumentos visuais, com vistas a tornar o documento mais acessível aos agentes interessados, contemplando, se possível, o montante fiscalizado por este Tribunal, ao longo dos anos, da carteira de contratos custeados e vigentes pelo governo federal, em termos de quantidade e valores totais, dentre outras informações que se considerem relevantes; e

9.5.5. dê conhecimento desta decisão às unidades técnicas vinculadas à Coinfra, para que os desafios transversais e setoriais descritos no relatório e voto que a fundamentam sejam utilizados como insumo no planejamento das suas respectivas ações de controle.

18. Em um universo complexo e extenso como o de obras públicas, essa decisão sintetizou, em linha com o que tenho defendido nos últimos anos, a necessidade de se adotar uma abordagem focada em indicadores e no uso intensivo dos recursos digitais para analisar o fluxo de recursos e a evolução

dos ativos públicos, sem esquecer da possibilidade da condução de avaliações preditivas em relação aos órgãos da administração pública contratantes e sobre as empresas executoras das obras públicas.

19. Apesar desse impulso inicial, conforme foi descrito no relatório, a equipe da Coinfra encontrou dificuldades em operacionalizar as orientações emanadas pelo referido *decisum*, tendo iniciado unicamente a avaliação do uso e da fidedignidade das bases de dados e da seleção do portfólio de projetos existentes.

20. Assim, julgo pertinente a proposta da Coinfra para que, no Fiscobras 2023, sejam realizadas avaliações piloto para desenvolver e testar indicadores específicos para buscar compreender o nível ou grau de maturidade de projetos-chave de obras públicas, de evolução do volume de investimentos, quantidade de recursos executados e de prazos de implantação de grandes projetos, programas e políticas relacionadas a obras públicas.

21. Ponto positivo apresentado no relatório, refere-se à estruturação da Estratégia Digital em Infraestrutura do TCU, em desenvolvimento pela Coinfra, que visa “implantar e aprimorar o uso de ferramentas digitais e abordagens de controle que permitam esse ganho de escala e qualidade, aumentando a amplitude e a profundidade do controle”. As seguintes ações foram elencadas pela Coordenação-Geral como constituintes dessa estratégia digital:

“i) estratégia centralizada na Coinfra por meio do Serviço de Dados de Infraestrutura (Sedinfra) a fim de coordenar, sistematizar e priorizar esforços para as ações de consolidação da estratégia digital;

ii) criação de Núcleo de Avaliação de Dados e Informações de Obras na SeinfraUrbana, de caráter operacional;

iii) investimentos no Sistema de Análise de Orçamento (SAO) para análises automatizadas de editais de obras públicas e sua integração com plataformas governamentais e disponibilização de acesso à rede de controle e gestores previamente qualificados; e

iv) orientações estratégicas para a utilização de ferramentas digitais de controle (Alice, SAO e e-PP) para realização de análises contínuas de editais de obras em sede de acompanhamentos anuais.”

22. São ações que indicam mobilização da atual Coinfra no sentido de se organizar para poder desenvolver trabalhos visando atender ao comando insculpido no Acórdão 2.579/2021-TCU-Plenário.

23. Considerando que o Tribunal se encontra em transição para uma nova gestão administrativa, vejo a necessidade de dar continuidade aos trabalhos iniciados e fortalecer as ações relacionadas à Estratégia Digital em Infraestrutura. Nessa linha, a Coinfra propôs dar conhecimento à unidade básica sobre as perspectivas de continuidade do Fiscobras segundo a abordagem apresentada para ciência e providências que entender cabíveis.

24. Entendo que o acompanhamento das obras públicas pelo TCU por meio de ferramentas digitais se mostra um caminho sem volta, por isso, em vez de dar conhecimento à unidade responsável, proponho orientar a Segecex para que dê continuidade aos esforços iniciados no âmbito da Estratégia Digital em Infraestrutura na gestão que em breve se inicia, por meio, inclusive, do desenvolvimento de soluções para avaliação preditiva de risco em transferências voluntárias destinadas para obras públicas.

25. Além do apoio ao Congresso Nacional, o Fiscobras também tem a função de comunicar a sociedade sobre as obras públicas de modo a proporcionar maior transparência aos trabalhos realizados e ampliar o controle social.

26. Nesse sentido, a Coinfra estruturou a nova página de Fiscalização de Obras deste Tribunal (<https://portal.tcu.gov.br/controle-e-fiscalizacao/infraestrutura/>) contemplando as “fichas sínteses dos temas mais importantes tratados no relatório, painéis com informações gerais e específicas sobre todas as obras já auditadas pelo TCU e demais painéis relacionados a obras públicas como “Obras

Paralisadas” e “Prevenção a Desastres”, além de indicar à sociedade os caminhos para obtenção de informações sobre obras públicas nos diversos sistemas e painéis da administração pública”. Os resultados foram disponibilizados em padrão visualmente amigável para o gestor, para o Congresso e para a sociedade, embora pense que devam continuar a ser aperfeiçoados.

27. Sobre essa questão, avalio que, à medida que as ferramentas digitais forem sendo incorporadas nas análises conduzidas pelo TCU, a unidade responsável deverá realizar a estruturação das fichas sínteses e painéis informacionais de forma a torná-los amigáveis e de fácil acesso aos interessados. Decerto, no próximo Fiscobras será possível avaliar se a nova página de fiscalização criada está atingindo seu objetivo.

## **II – Obras custeadas com o OGU em 2022 e perspectivas para 2023**

28. No capítulo relacionado à visão geral do orçamento no presente ano, foi identificado na LOA 2022 a dotação total de R\$ 101,1 bilhões destinados para obras ou serviços de engenharia. Desse montante, 17,1% são relativos ao orçamento Fiscal e da Seguridade Social e os demais 82,9% relacionados ao orçamento de Investimento das Estatais.

29. Essa proporção indica que o gasto público direto com infraestrutura tem sido realizado majoritariamente pelas empresas estatais e que dos quase R\$ 84 bilhões previstos, a Petrobrás sozinha participa com R\$ 67 bilhões. A parcela da Eletrobrás foi prevista em R\$ 11 bilhões, mas é conveniente recordar que o controle acionário da estatal de energia deixou de pertencer à União em 2022.

30. As funções que receberam maior parcela do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social foram a de Transporte (rodovias, ferrovias, portos e hidrovias públicas), de Educação (construção de creches, escolas, universidades, entre outros) e de Saúde (postos de saúde e hospitais), com R\$ 6,74, R\$ 3,2 e R\$ 3,1 bilhões, respectivamente.

31. Em termos relativos, todos os investimentos públicos e privados (R\$ 101 bilhões) refletem apenas 1,3% do PIB, valor muito aquém do objetivo insculpido na Estratégia Federal de Desenvolvimento, instituída pelo Decreto 10.531/2020, de se atingir 3,4% no ano de 2031.

32. Sobre o déficit de recursos para a manutenção da infraestrutura nacional, o próprio Ministério da Infraestrutura reconhece que seriam necessários mais de R\$ 7 bilhões anuais apenas para a manutenção das rodovias federais. Ressalto que em 2022 foram destinados R\$ 6,7 bilhões do orçamento Fiscal e da Seguridade para a realização de todos os investimentos e de toda a manutenção do setor de transportes. Esse déficit cresce a cada ano.

33. O PLOA 2023 traz um montante de aproximadamente R\$ 135,3 bilhões em dotação relacionada a obras e serviços de engenharia, todavia, apesar do aumento de 34% em relação à LOA 2022, verifica-se uma queda no orçamento Fiscal e da Seguridade Social de R\$ 17,3 bilhões para R\$ 9,2 bilhões, uma redução de quase 50%. Por outro lado, o orçamento de Investimento das Estatais, mesmo sem a Eletrobras, cresceu de R\$ 101,1 bilhões para R\$ 126,1 bilhões, representando 93,2% do orçamento total para obras.

34. As funções que receberam maior dotação para obras no orçamento Fiscal e de Seguridade Social foram Transporte, Educação e Defesa Nacional, todavia apresenta níveis de recursos destinados às obras e serviços de engenharia bem abaixo do que foi previsto na LOA 2022. Com certeza, a restrição orçamentária será um obstáculo para a retomada e conclusão de obras paralisadas, assim como estará distante do valor a ser atingido na Estratégia Federal de Desenvolvimento (Decreto 10.351/2020).

35. Outro tema abordado no capítulo foi o descritivo dos recursos destinados para os programas de gestão, que são aqueles utilizados para gerir e para manter a infraestrutura da máquina administrativa, principalmente com o foco na manutenção dos edifícios públicos. Os programas são separados entre os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) além do Ministério Público e



alcançam a monta total de R\$ 781 milhões. No PLOA 2023 consta o valor de R\$ 926 milhões relativos aos programas de gestão mencionados.

36. No subtópico denominado “Transferências Voluntárias para obras e serviços de engenharia”, conclui-se que aproximadamente 80% de todos os recursos provenientes de transferências voluntárias destinados para obras e serviços de engenharia são realizados por meio de emendas parlamentares, conforme apresentado na Tabela 10 da instrução transcrita no relatório precedente.

37. Além dessa constatação, o relatório apresenta outra conclusão de extrema relevância para o controle externo das obras e serviços de engenharia, a qual peço licença para transcrever:

“96. Levantamento realizado diretamente da plataforma Siga Brasil (peça 58), permite **concluir, para o caso de emendas para obras e serviços de engenharia, que o volume de execução das que são destinadas para transferências voluntárias é muito menor do que aquelas destinadas para transferências fundo a fundo e para execução direta**, conforme Tabela 11.

(...)

97. **Esse padrão de gestão orçamentária é uma das causas do grande estoque de obras paralisadas no país, as quais acabam recebendo recursos orçamentários sem haver programação, projetos e capacidade de gestão adequados para transformar a legítima vontade dos parlamentares em ativo social efetivo.** Esse assunto será retomado mais adiante.”

38. Assim, torna-se claro que o envio de recursos orçamentários por meio de emendas parlamentares, na sua grande maioria, não é capaz de garantir que uma série de empreendimentos irá atingir a finalidade para qual foram pensados e/ou desejados pela sociedade, afetando sobremaneira a consecução de políticas públicas educacionais, habitacionais e de saúde.

39. Com base nos dados oficiais de 2021, notou-se uma concentração de transferências voluntárias para os seguintes ministérios: Ministério do Desenvolvimento Regional com expressivos R\$ 5,381 bilhões, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento com R\$ 754 milhões e para o Ministério da Saúde, que recebeu R\$ 721 milhões.

40. Em face da diferença de volume de recursos voluntariamente transferidos ao MDR em relação aos demais ministérios, a Coinfra, com o apoio do GT-Prospecção do TCU, detalhou que essa pasta ministerial recebeu mais de R\$ 16 bilhões nos últimos três anos, tendo sido os recursos originados a partir de emendas de bancada estadual discricionárias (RP 2), de emendas individuais impositivas (RP 6), emendas de bancada estadual impositivas (RP 7), emendas de comissão permanente impositivas (RP 8) e emendas de relator-geral do PLOA (RP 9).

41. Ao longo dos últimos três anos, o volume de recursos de cada tipo de emenda sofreu alterações significativas. É possível perceber uma substituição na utilização das emendas RP 2 e RP 6, pelas emendas tipo RP 7 e RP 9. Ressalta-se que a quantidade de recursos desta última cresceu vertiginosos 3.250% no mesmo período, passando de R\$ 132 milhões para R\$ 4,3 bilhões.

42. Quanto ao seu uso, verificou-se que 85,5% dos recursos de emendas parlamentares em 2020 e 2021, totalizando R\$ 8.616.545.241,68, foram utilizados para a contratação de serviços de pavimentação. Essa monta é mais de quatro vezes todo o recurso destinado a obras de prevenção a desastres e duas vezes todo o recurso destinado para investimentos em rodovias federais no mesmo período.

43. Especificamente quanto à utilização das emendas do tipo RP 9, destaquei, por ocasião do julgamento das Contas do Presidente da República de 2021 (Acórdão 1.481/2022-TCU-Plenário), que “a utilização do instrumento das emendas de relator-geral tem gerado desafios para o planejamento e para a implementação de políticas públicas, assim como dificuldades relacionadas à transparência e à motivação referente aos critérios definidos para a destinação dos recursos oriundos das emendas”.

44. Sobre os critérios definidos para a destinação dos recursos das emendas ao MDR, o relatório consolidador apontou que a Portaria 424/2016, emitida pelo antigo Ministério do Planejamento e Gestão – atual Ministério da Economia – traz diretrizes e balizas para a operacionalização das transferências dos recursos federais, todavia não identificou, no normativo, os critérios que orientem a devida alocação dos recursos provenientes de emendas parlamentares.

45. Ficou claro nesse capítulo que a maior parte dos recursos geridos pelo MDR são provenientes de emendas parlamentares, em especial a RP 9, e que, apesar da competência do órgão executor em avaliar se as emendas estão alinhadas às prioridades das políticas públicas estabelecidas nos instrumentos de orientação estratégica existentes (PPA e PNDR, dentro outros), a pasta ministerial e seus órgãos vinculados não vêm exercendo esse papel.

46. Diante da situação apresentada no âmbito do MDR, acolho a proposta alvitada pela Coinfra de dar conhecimento ao Órgão Central de Governo e ao Congresso Nacional que:

(i) as programações de investimentos propostos pelo Poder Executivo possuem maior grau de execução financeira quando comparadas a investimentos decorrentes de emendas parlamentares, pois aquelas observam as premissas do planejamento governamental;

(ii) esse padrão de gestão orçamentária é uma das causas do grande estoque de obras paralisadas no país, as quais recebem recursos orçamentários sem a devida programação de planejamento, sem projetos estruturados e por meio de entes com baixa capacidade de gestão;

(iii) o volume de recursos destinado ao MDR via emendas tem sido massivamente aplicado na pavimentação de vias, o que pode não estar em consonância com planos estratégicos e regionais de desenvolvimento, como o PPA e o PNDR, privando a aplicação de recursos em áreas e finalidades de maior interesse e carência econômica e social; e

(iv) o incremento da modalidade de emendas de relator-geral (RP 9) nos últimos anos tem comprometido a transparência na alocação de recursos do orçamento da União, dada a ausência de divulgação de critérios objetivos e de instrumento centralizado de monitoramento de demandas voltadas para a distribuição de tais emendas.

### **III – Desafios para uma gestão centralizada do portfólio e das prioridades**

47. Acerca da gestão central do portfólio de obras públicas custeadas com recursos do OGU, foram examinados, basicamente, dois aspectos: (I) a centralização e completude das informações sobre as obras públicas em cadastros digitais e integrados; e (II) a priorização/seleção de projetos. Cumpre salientar que diversos outros podem ser explorados, relativos às várias fases do ciclo de vida das obras, a exemplo de questões relacionadas ao uso de indicadores (dos mais diversos), aos aditivos contratuais, à temática ESG (meio-ambiente, sustentabilidade e governança), entre outras mencionadas no já citado Acórdão 2.579/2021–Plenário.

48. Todavia, os pontos abordados neste ano, sem dúvida, são basilares para a gestão dos investimentos públicos em infraestrutura e, como já mencionado anteriormente neste Voto, o exame deles representa um avanço do Fiscobras na direção de tratar assuntos transversais e causas raízes dos problemas relacionados às obras públicas no país.

#### **III.1 - Da centralização e completude das informações sobre as obras públicas em cadastros digitais integrados**

49. De fato, é cristalino que a centralização de informações mínimas acerca de todos os investimentos públicos em infraestrutura, em especial das obras custeadas com recursos do orçamento federal, é insumo sem o qual não é possível avaliar o quadro da gestão daqueles investimentos. Afinal, não se gerencia e não se controla adequadamente o que não se conhece – e nem o que é conhecido de forma incompleta –, sendo fundamental que os dados sejam críveis, de modo a permitir análises

igualmente confiáveis. Em outras palavras, as informações acerca das obras devem ser completas, fidedignas e estar disponíveis de forma centralizada, a fim de atender os anseios de todos os interessados: cidadãos, sociedade civil, governo, órgãos de controle, entre outros.

50. Embora o TCU já venha tratando dessa temática há mais de 15 anos, como se depreende do exame de diversos acórdãos (Acórdãos 1.188/2007, 617/2010 e 148/2014, todos do Plenário e de relatoria do Ministro Valmir Campelo), a realidade apresentada pelo relatório de consolidação do Fiscobras de 2022 mostra que, apesar de ter havido avanços, eles ainda não foram suficientes para permitir uma condição mínima aceitável em relação à completude, à fidedignidade e à centralização dos dados sobre obras públicas.

51. Não obstante o TCU tenha conseguido induzir a criação, pelo Governo Federal, do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI)<sup>1</sup>, instituído pelo Decreto 10.496/2020, e regulamentado pela portaria SEGES/ME 25.405/2020, o relatório demonstrou que a ele ainda não reflete a realidade acerca das obras públicas no país.

52. O CIPI surgiu como a solução tecnológica para centralizar as informações de projetos de investimento em infraestrutura custeados com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social no âmbito dos órgãos e das entidades do Poder Executivo Federal.

53. Entretanto, após avaliar como o CIPI tem sido utilizado como ferramenta de gestão pelos órgãos e entes que executam obras financiados pelo orçamento federal, os resultados demonstraram que ainda há muito a ser feito.

54. As Seinfras consultaram dezesseis órgãos e entidades acerca da utilização do CIPI nas obras de suas áreas de atuação (saneamento, mobilidade urbana, desenvolvimento urbano, proteção e defesa civil, habitação, educação básica, saúde, infraestrutura rodoviária, infraestrutura hídrica, portos e ferrovias). A combinação entre os órgãos e os setores de atuação resultou na avaliação de 21 segmentos ao todo, devendo ser registrado que os resultados obtidos decorrem de informações autodeclaradas, tendo sido, em alguns casos, examinadas pelas unidades técnicas responsáveis.

55. O diagnóstico resultante das respostas obtidas é preocupante, pois, em relação à completude do cadastro:

55.1. apenas dois segmentos – DNIT (infraestrutura rodoviária) e Codern (portos) – ou seja, 9,5% dos segmentos consultados, possuem suas obras em andamento completamente registradas no CIPI;

55.2. somente cinco segmentos – MDR (proteção e defesa civil), MDR/Codevasf/Dnocs (infraestrutura hídrica) e Valec (portos) – ou seja, 23,8% do total, registraram parcialmente suas obras em andamento no CIPI;

55.3. 66,7% sequer começaram a registrar seus projetos em andamento no CIPI;

55.4. dos segmentos que não utilizam o CIPI para registrar suas obras em andamento (parcial ou totalmente), 38,1% sequer utilizam outro cadastro, representando um universo de obras que estão fora do radar dos próprios órgãos gestores e de qualquer controle.

56. Avançando em relação à qualidade do que se encontra cadastrado no CIPI, os resultados são igualmente preocupantes, pois: (I) apenas o segmento Codern (portos) afirmou ter seu cadastro de obras completo; e (II) apenas dois segmentos – DNIT (infraestrutura rodoviária) e FNDE (educação básica) – afirmaram que seus cadastros se encontram atualizados.

57. Em consulta realizada diretamente no CIPI pela equipe de auditoria em 8/11/2022, para o tipo de intervenção “Obra”, gostaria de destacar os seguintes apontamentos: (I) a presença de 203 registros de obras cadastradas em duplicidade no cadastro; e (II) a quantidade de apenas 53 obras

<sup>1</sup> <https://cipi.economia.gov.br/cipi-frontend/pesquisa-aberta-projetos>



consideradas “Em execução”, do universo de 7.115 obras do cadastro, o que representa um percentual de apenas 0,74%, demonstrando um retrato irreal acerca dos projetos em andamento no país custeados com recursos federais.

58. Além do CIPI, devo mencionar a existência da Plataforma + Brasil, instituída pelo Decreto 10.035/2019 e que tem intersecção com o universo de obras custeadas com recursos federais. Trata-se de uma plataforma integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à digitalização e operacionalização das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos.

59. Ainda que a Plataforma + Brasil não assuma o papel de cadastro único de obras do governo, tendo em vista sua finalidade distinta, que é a de acompanhar as transferências de recursos da União para outros entes federados e entidades públicas e privadas, ela já possui integração com o CIPI, exigindo o registro das transferências de recursos cujo objeto seja a execução de obras e serviços de engenharia no CIPI.

60. Por meio do Painel de Obras + Brasil, um painel gerencial com as informações sobre obras cadastradas na Plataforma +Brasil e nos extintos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) e Avançar do Governo Federal, é possível obter valores dos investimentos e a execução físico-financeira das obras. Trata-se de uma base de dados plataforma de fundamental importância para a gestão de obras públicas e que, em agosto de 2022, continha o total de 245.815 contratos de obras cadastrados, somando um investimento de R\$ 627,32 bilhões.

61. 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 referido painel de obras assume extrema relevância nesse estágio de transição porque abriga todo o passivo de obras que ainda precisa ser gerido e controlado por quem executa a despesa.

62. No entanto, são diversos os problemas do Painel de Obras + Brasil e de sua integração com o CIPI, tratados no voto condutor do Acórdão 2.555/2022-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo), tais como:

- 62.1. ausência de informações, como data de atualização da obra e do motivo de paralisação, bem como ausência de registro de execução física e de registro de execução financeira;
- 62.2. duplicidade de registros;
- 62.3. ausência de dados das obras de diversos órgãos setoriais e de sua atualização periódica;
- 62.4. ausência de instância de validação dos dados no painel;
- 62.5. avisos sobre a incompletude de dados não está previsto para obras do PAC;
- 62.6. impossibilidade de visualização da 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;
- 62.7. falta de controle da migração das obras cadastradas no painel para o CIPI por órgãos setoriais;

63. Soma-se a isso a existência de cadastros “paralelos” em sistemas próprios dos órgãos e entidades gestoras, a exemplo do Simec (Educação), os painéis do MDR (Infraestrutura Urbana), o Simob (Saúde) e o Supra (Infraestrutura Rodoviária). Os dados desses sistemas ainda não estão completamente integrados ao CIPI, podendo levar, por exemplo, a casos em que obras inacabadas, por não mais receberem recursos por meio de empenhos, não tenham seus dados migrados para a nova plataforma e fiquem em uma espécie de “limbo cadastral”, assunto tratado no TC 021.731/2019-5, processo que será abordado a seguir.

### III.2 – Das obras paralisadas

64. Outro destaque que não pode passar ao largo de todos os interessados nesse tema é a gestão de obras paralisadas no Brasil, pois elas acarretam o atraso no atendimento das demandas da sociedade, desperdício de recursos públicos, além de que tais obras competem, em termos de alocação orçamentária, com outras necessidades dentro do próprio setor de infraestrutura, para não citar iniciativas de diversas funções de governo. Em qualquer cenário fiscal esse é um tema de extrema relevância, tanto mais nos últimos anos, em que o Brasil enfrenta desequilíbrios fiscais que têm minado a capacidade de financiamento de diversas políticas públicas, especialmente em infraestrutura, um setor sabidamente promotor do crescimento econômico.

65. O TCU já vem tratando esse tema de forma atenta, por meio de um acompanhamento que resultou de um amplo diagnóstico sobre as obras paralisadas no país financiadas com recursos da União (TC 021.731/2019-5). O referido acompanhamento objetiva avaliar, periodicamente, a evolução do atual cenário de paralisação de obras públicas, já estando em seu segundo ciclo, julgado recentemente pelo Acórdão 2.555/2022-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo).

66. Naquele acompanhamento foram consultados os seguintes bancos de dados: Caixa, Dnit, Funasa (Siga), Sismob, Simec – Obras 2.0, Simec-Setec, Simec-Sesu e Sisec-Monitoramento de Obras. Dos mais de 22 mil contratos avaliados, cerca de 8,6 mil se encontram paralisados, 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 (R\$ 116.875.498.349,94).

67. Destaco questões ali levantadas que demonstram haver muito a ser feito em relação ao conhecimento da real situação das obras paralisadas no país, pois:

67.1. os dados são amostrais e não refletem a totalidade de obras executadas com recursos federais tampouco a quantidade real de obras paralisadas/inacabadas do país;

67.2. 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;

67.3. a informação de contrato paralisado/inacabado é autodeclarada e esse parâmetro ainda não possui uniformidade entre os vários atores, havendo casos de campos sem preenchimento, a despeito de já haver normativos acerca dessa classificação e nomenclatura (Portaria 17.951/2020);

67.4. 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;

68. Tal como feito para as obras em andamento, na consolidação do Fiscobras de 2022 foram consultados órgãos e entidades que atuam na gestão de obras dos setores de saneamento, mobilidade urbana, desenvolvimento urbano, proteção e defesa civil, habitação, educação básica, saúde, infraestrutura rodoviária e infraestrutura hídrica, resultando na avaliação de onze segmentos, a fim de ter uma visão acerca do registro do universo de obras paralisadas no Painel de Obras + Brasil – ou em outro cadastro – e se estaria completo com informações atualizadas e dados fidedignos.

69. Os resultados reforçam a constatação de que os dados acerca das obras paralisadas no país são deficientes, já que:

69.1. apenas dois segmentos – MDR (saneamento e mobilidade urbana) – ou seja, 18,2% dos segmentos consultados, possuem suas obras paralisadas completamente registradas no Painel de Obras + Brasil;

- 69.2. nenhum segmento registrou completamente as obras paralisadas no CIPI;
- 69.3. apenas um segmento – DNIT (infraestrutura rodoviária) – ou seja, 9,1% dos segmentos consultados, informou ter seus cadastros de obras paralisadas completos;
- 69.4. apenas um segmento – FNDE (educação básica) – ou seja, 9,1% dos segmentos consultados, informou ter seus cadastros de obras paralisadas atualizados;
- 69.5. apenas três segmentos, ou seja, 72,7% dos segmentos consultados, informaram que os dados cadastrados sobre obras paralisadas são fidedignos;
70. Embora tenha havido avanços, as informações apresentadas demonstram que há problemas que comprometem a já mencionada e urgente necessidade de centralização e fidedignidade das informações sobre obras públicas no país, razão por que acato as propostas de alerta da Coinfra em relação ao CIPI, criado para ser o instrumento de controle e gestão centralizada das obras públicas no país custeadas com recursos federais.
71. Deixo de fazer propostas em relação à integração entre o CIPI e o Painel de Obras da Plataforma +Brasil, pois considero suficiente a recomendação já feita por meio do item 9.7 do Acórdão 2.555/2022-Plenário, de que o atual Ministério da Economia avalie a conveniência e oportunidade de incluir aquele painel como um módulo do CIPI e garanta que todos os recursos federais para obras sejam concentrados em um só sistema, com fidedignidade e integralidade dos dados, assim como foi recomendada a centralização do registro de todas as modalidades de transferências de recursos federais na Plataforma +Brasil (item 9.1.3 do Acórdão 2.549/2022-Plenário, de minha relatoria).
72. De todo modo, em virtude do que foi exposto, proponho recomendar ao Centro de Governo que torne obrigatória a migração das bases de dados de todas as obras custeadas com recursos federais para o CIPI e sua permanente atualização, de modo a torná-lo, de fato, um banco de dados único, completo e fidedigno de obras públicas no país, permitindo, a produção de informações úteis para a tomada de decisão dos gestores públicos responsáveis pelos setores de infraestrutura e para outros atores interessados.

### III.3 – Da necessária priorização/seleção de projetos

73. Como é cediço, é fundamental que uma avaliação de priorização e seleção de projetos para investimentos em obras seja realizada a partir de uma visão de Centro de Governo, alinhando uma estratégia federal às prioridades de políticas públicas nacionais, coordenadas com os planos e programas setoriais.
74. A importância da definição de critérios para priorização e seleção de projetos de investimento em obras e sua relação com a qualidade desses investimentos é assunto há muito propalado por esta Corte e debatido em fóruns nacionais e internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o *World Bank Group*, a Organização pela Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para citar apenas alguns.
75. O setor de infraestrutura é estratégico no desenvolvimento socioeconômico de um país, uma vez que o seu bom funcionamento permite a realização de atividades econômicas e sociais de forma efetiva e competitiva, conferindo efeito multiplicador à cadeia produtiva nacional.
76. Em vista de sua alta capacidade de geração de valor, as políticas de infraestrutura demandam diretrizes e objetivos claros, baseados em evidências, e um planejamento apropriado. Não basta que o Estado seja capaz de realizar grandes obras. As restrições fiscais e a busca pela eficiência da ação governamental requerem que sejam selecionados os investimentos com potencial de produzir os melhores retornos, e isso será alcançado somente por meio da adequada priorização e seleção de projetos.

77. Vê-se que o Governo Federal tem trabalhado, por meio da Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura, no desenvolvimento do Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura, o qual objetiva padronizar a aplicação da metodologia de priorização de projetos de infraestrutura pelos órgãos e entidades federais na construção de seus portfólios de investimentos.

78. O TCU apontou, em diversas fiscalizações realizadas, deficiências na etapa de priorização e seleção de projetos que culminam na execução ineficiente de investimentos públicos. A fim de induzir o aprimoramento dessa questão, este trabalho examinou como está estruturada a priorização e seleção de projetos nos principais entes e órgãos executores de obras públicas financiadas com recursos do orçamento federal.

79. Foram avaliados sete órgãos e entidades que atuam nos setores de Saneamento, Mobilidade Urbana, Desenvolvimento Urbano, Proteção e Defesa Civil, Habitação, Educação Básica, Saúde, Infraestrutura Rodoviária e Infraestrutura Hídrica, resultando em uma combinação de onze segmentos.

80. Os resultados demonstram, assim como em relação à disponibilização de dados acerca das obras públicas, que ainda há muito a ser feito, já que 54,5% dos segmentos avaliados informaram não possuir uma carteira de projetos prioritários, como é o caso dos setores de Educação Básica, Saúde, Saneamento e Habitação.

81. Em relação ao DNIT, ainda que não exista uma carteira formal de projetos prioritários, existe um Plano Anual de Contratações (PAC) que engloba todas as obras previstas para o ano de 2023, além da existência informal de um “Cardápio de Emendas do DNIT”, que elenca os empreendimentos aptos a receberem recursos via emendas parlamentares e se aproxima do conceito de carteira de projetos prioritários.

82. Em relação ao setor portuário, o Plano Nacional de Logística de Transportes (PNL) não definiu formalmente uma carteira prioritária de projetos, deixando essa etapa para os planos setoriais, que ainda estão em etapa de audiência e consultas públicas, como se depreende do Acórdão 1.472/2022-TCU-Plenário (rel. min. Antônio Anastasia).

83. Outro resultado relevante da avaliação realizada é o fato de que apenas 9,1% dos segmentos incluíram suas carteiras prioritárias no CIPI e que nenhum deles utilizou uma metodologia de análise de custo-benefício (ACB) na construção dessa carteira.

84. A título de exemplo, dos poucos recursos federais destinados a obras nos últimos anos, não se verifica nenhuma avaliação racional que ampare o fato de a União destinar mais de R\$ 8 bilhões em recursos para pavimentação de ruas urbanas frente a outras grandes demandas de infraestrutura.

85. Essas informações demonstram como os setores de infraestrutura, que movimentam vultuosas parcelas do orçamento público, o fazem, em geral, sem definição clara e formal de quais os projetos prioritários para cada segmento de atuação. Demonstram, ainda, que, mesmo dentre os poucos casos em que existe uma carteira de projetos prioritários, quase nenhuma foi construída a partir de uma análise fundamentada de custo-benefício, apesar da grande quantidade de referências legais, práticas e teóricas a respeito da necessidade de uma priorização baseada em evidências.

86. Embora o Ministério da Economia tenha lançado o Plano Integrado de Longo Prazo de Infraestrutura, no qual constam as grandes prioridades para os próximos anos, ele tem enfoque nas grandes infraestruturas públicas, não contemplando as milhares de ações de infraestrutura de porte médio e pequeno. Como boa prática, cada pasta ministerial poderia estabelecer seu portfólio de investimentos e avaliar suas prioridades.

87. Outras iniciativas regulatórias, embora recentes, demonstram uma ação no sentido enfatizar as etapas iniciais do planejamento e da contratação de empreendimentos de infraestrutura e aprimorar o alinhamento das políticas e planos nacionais e setoriais e fornecer uma visão de longo

prazo para orientar os investimentos em infraestrutura que envolva os seus diversos setores, de forma a aumentar a atratividade à participação privada e a qualidade do gasto público, a exemplo do já citado CIPI (Decreto 10.496, de 28/9/2020), a necessidade de elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (IN 40, de 22/5/2020) e a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (Decreto 10.531, de 26/10/2020).

88. Especificamente em relação ao setor de recursos hídricos, destaco, como fiz na qualidade de relator do TC 029.486/2020-3 (Acórdão 1.462/2022 – Plenário), a existência do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), lançado em 2019. Trata-se de um plano com horizonte de 2035, e que elegeu a segurança hídrica como condição indispensável para o desenvolvimento social e econômico de uma região, considerando inclusive os efeitos decorrentes de eventos climáticos extremos no Brasil.

89. Ao definir as principais intervenções estruturantes de natureza estratégica e relevância regional, necessárias para garantir a oferta de água para o abastecimento humano e para o uso em atividades produtivas, e melhorar a gestão dos riscos associados a eventos críticos (secas e cheias), o PNSH se constitui em uma proposta para direcionamento dos investimentos de infraestrutura hídrica do país e passa a ser o instrumento fundamental de tomada de decisão no tema de segurança hídrica.

90. É preciso que o Governo Federal, o Congresso Nacional e a sociedade civil organizada trabalhem para aperfeiçoar e manter essas iniciativas e instrumentos de planejamento de longo prazo, de modo a não haver mais retrocessos em relação à qualidade do investimento público nos setores de infraestrutura. Esses investimentos precisam gerar valor para a sociedade, materializando-se em obras de qualidade, executadas dentro dos prazos e custos estimados e que atendam as reais demandas da população, o que só é possível por meio de uma priorização/seleção de projetos robusta, baseada em evidências e que atenda ao interesse público.

91. Como pontuou a Coinfra, o CIPI tem o potencial para, além de ser uma plataforma de projetos em execução, consolidar também toda a carteira de projetos setoriais com a respectiva ponderação de avaliação custo-benefício para que todos os interessados possam tomar uma decisão de alocação de recursos baseada em informações de qualidade.

92. Nesse sentido, acato a proposta de que seja dada ciência ao Centro de Governo quanto à importância de se mobilizarem esforços no sentido de sistematizar a carteira de investimentos prioritários em obras públicas, examinados a partir de avaliações de custo-benefício ou outra metodologia pertinente, utilizando o CIPI como plataforma preferencial, bem como sistematizar e disponibilizar essas informações com transparência e inteligibilidade à sociedade, aos órgãos de controle e ao Congresso Nacional.

#### IV – Diagnóstico Setorial

93. Passo agora a trazer informações que compõe um diagnóstico setorial das obras públicas no país, abrangendo os setores de infraestrutura urbana, infraestrutura de transportes, infraestrutura hídrica e de transportes, com foco no estoque global de obras paralisadas e em andamento, volume de recursos empregados e ainda necessários para conclusão dessas obras, bem como as principais obras públicas na visão de cada órgão gestor consultado.

##### IV.1 – Infraestrutura Urbana

94. A infraestrutura urbana responde por grande parte da chamada “infraestrutura social”, responsável pela inclusão do cidadão aos serviços básicos de saúde (infraestrutura de saúde e saneamento), educação, ciência e tecnologia (infraestrutura de creches, escolas, universidades e centros de pesquisas), de mobilidade urbana, moradia e prevenção a desastres naturais, além dos investimentos estatais para a construção, ampliação e manutenção da sua própria infraestrutura corporativa (prédios públicos), o que demanda bilhões de reais anualmente.



#### IV.1.1 – Saneamento Básico

95. Segundo o MDR, constam 219 contratos sob gestão da Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) em execução, com valores gastos de R\$ 6.209.996.796,01 até o momento e restando ainda R\$ 4.336.926.562,28 para conclusão. Muito embora sejam necessários mais de R\$ 4,3 bilhões para conclusão dessas obras, a LOA 2022 destinou apenas R\$ 267.413.270,39, o que equivale a apenas 6,17% do montante necessário.

96. Há 144 contratos de saneamento paralisados, os quais já consumiram R\$ 1.589.782.132,84. Estima-se ainda a necessidade de R\$ 2.093.553.755,34 para a conclusão das mencionadas obras, sendo a causa preponderante para as paralisações e as deficiências nos projetos.

97. Desde 2015, somente foram contratadas obras com recursos de emendas parlamentares, não tendo sido contratadas novas obras com recursos discricionários no âmbito da SNS.

98. Os principais projetos (em andamento e paralisados) financiados pelo OGU no subsetor de saneamento geridos pelo MDR podem ser consultados no relatório precedente.

#### IV.1.2 – Mobilidade Urbana

99. Segundo o MDR, há 3.482 contratos sob gestão da Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU) em execução, com valores gastos de R\$ 3.806.055.767,55 até o momento e restando ainda R\$ 3.403.764.655,90 para conclusão. Muito embora sejam necessários mais de R\$ 3,4 bilhões para conclusão dessas obras, a LOA 2022 destinou apenas R\$ 76.000.000,00, o que equivale a apenas 2,23% do montante necessário.

100. Há 1.623 contratos de mobilidade urbana paralisados, os quais já consumiram R\$ 1.630.711.798,86, estimando-se a necessidade de outros R\$ 676.132.029,83 para a conclusão das mencionadas obras.

101. Há três obras paralisadas por motivo orçamentário e financeiro, no valor total a pagar de R\$ 239.842.028,26 e valor total do repasse de R\$ 288.980.000,00. Em relação aos 1.611 contratos oriundos de emendas parlamentares, com valor empenhado de R\$ 1,26 bilhão e valor pago de R\$ 1,21 bilhão e igualmente paralisados, a SMDRU do MDR não soube informar os motivos das paralisações.

102. Apesar disso, há 342 novas obras no ano de 2022, representando o valor total a ser repassado de R\$ 499.911.200,79.

103. Os principais projetos (em andamento e paralisados) financiados pelo OGU no subsetor de mobilidade urbana podem ser consultados no relatório precedente.

#### IV.1.3 – Desenvolvimento Urbano

104. Embora o MDR não tenha informado a quantidade de obras em andamento, indicou o montante de R\$ 5.771.787,53 como o valor estimado para conclusão dessas obras. A LOA, por seu turno, destinou às obras em andamento o valor de R\$ 21.750.271,50. Em relação aos valores gastos nas obras em andamento até o momento, o MDR informou apenas o valor empenhado de R\$ 20.087.758,50.

#### IV.1.4 – Proteção e Defesa Civil

105. Segundo o MDR, há 41 termos de compromisso em execução, com valores gastos de R\$ 1.002.307.031,35 até o momento e restando ainda R\$ 1.197.000.000,00 para conclusão. Muito embora sejam necessários mais de R\$ 1,1 bilhão para conclusão dessas obras, a LOA 2022 destinou apenas R\$ 76.000.000,00, o que equivale a apenas 3,11% do montante necessário.

106. Há 14 termos de compromisso paralisados, os quais já consumiram R\$ 66.259.936,58, estimando-se a necessidade de R\$ 338.792.909,18 para a conclusão dessas obras.

107. Não há termos de compromisso paralisados por falta de recursos financeiros. Em relação aos demais termos paralisados, o MDR “estima” que seis deles estejam paralisados por deficiências nos projetos, não tendo sido detalhadas as causas da paralisação das outras oito obras, evidenciando, novamente, o desconhecimento, pelos órgãos responsáveis, das obras sob sua gerência.

108. O MDR afirmou que não há novas obras na carteira da Ação 8865 - Apoio à Execução de Projetos e Obras de Contenção de Encostas em Áreas Urbanas, podendo os principais projetos principais projetos (em andamento e paralisados) financiados pelo OGU ser consultados no relatório precedente.

#### **IV.1.5 – Habitação**

109. Segundo o MDR, 1.427 operações vigentes (192.747 unidades habitacionais), com valores gastos de R\$ 12.116.393.874,00 até o momento e restando ainda R\$ 1.918.780.476,00 para conclusão. Muito embora sejam necessários quase R\$ 2 bilhões para conclusão dessas obras, a LOA 2022 destinou apenas R\$ 54.266.667,00, o que equivale a apenas 2,83% do montante necessário.

110. Há 1.623 contratos de mobilidade urbana paralisados, os quais já consumiram R\$ 1.630.711.798,86, estimando-se a necessidade de R\$ 676.132.029,83 para a conclusão das mencionadas obras.

111. O MDR não apontou a quantidade de obras paralisadas por falta de recursos financeiros e informa que a classificação da obra como “paralisada”, bem como a apuração da causa que deu origem à paralisação, seguem critérios definidos e analisados pelo agente operador, pelo gestor operacional e pelo agente financeiro do programa.

112. Novamente, fica evidente a urgente necessidade de que haja uma gestão e monitoramento adequados acerca dos critérios e das responsabilidades para a classificação de obras paralisadas, tal como já foi tratado pelo Acórdão 2.555/2022 – Plenário (rel. min. Vital do Rego), de modo que os órgãos responsáveis tenham condições de bem informar a todos os interessados a realidade das obras que gerencia.

113. O MDR informou que não há novas contratações desde o ano de 2018, podendo os principais projetos (em andamento e paralisados) financiados pelo OGU para a Secretaria Nacional de Habitação do MDR ser consultados no relatório precedente.

#### **IV.1.6 – Educação Básica**

114. Segundo o FNDE, há 3.037 obras em execução, com valores gastos de R\$ 2.145.914.042,34 até o momento e restando ainda R\$ 2.372.814.856,51 para conclusão. Muito embora sejam necessários mais de R\$ 2,3 bilhões para conclusão dessas obras, a LOA 2022 destinou apenas R\$ 1.045.500.410,00, o que equivale a apenas 44,06% do montante necessário.

115. Há 992 obras paralisadas, as quais já consumiram R\$ 628.930.038,39. Estima-se ainda a necessidade de R\$ 585.699.759,61 para a conclusão das mencionadas obras.

116. O FNDE aponta 72 obras paralisadas por falta de pagamento à empresa executora, não informando, contudo, se foi por falta de recursos financeiros. A autarquia não informa a quantidade de obras paralisadas por deficiência nos projetos nem a previsão de novas obras.

117. Importante destacar a discrepância entre as informações acerca de obras paralisadas no TC 013.160/2022-2, fonte dos dados aqui colacionados, e aquelas obtidas por meio do TC 021.731/2019-5 (acompanhamento de obras paralisadas), julgada pelo retromencionado Acórdão 2.555/2022 – Plenário (rel. min. Vital do Rego). Segundo o voto condutor do referido acórdão:

“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.”

118. Essa diferença decorre de uma questão metodológica, já que o FNDE, ao ser questionado sobre a quantidade de obras paralisadas, costuma informar apenas as obras que a própria entidade classifica como “paralisadas”, deixando de fora as obras inacabadas, que na visão das equipes de auditoria, também deveriam compor o conceito de obras paralisadas *lato sensu*.

119. Essa é mais uma das evidências da falta de padronização, de centralização e de confiabilidade dos bancos de dados de obras no país, dificultando, inclusive, o controle externo de exercer o seu papel, a exemplo da verificação do atendimento ao art. 45 da LRF (alocação orçamentária em novos projetos frente àqueles em andamento), como restou igualmente evidenciado no voto condutor do Acórdão 2.555/2022 – Plenário:

“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.”

120. As principais obras (em andamento e paralisadas) financiadas pelo OGU geridas pelo FNDE podem ser consultadas no relatório precedente.

#### **IV.1.7 – Saúde (UBS, Atenção Primária à Saúde, Rede Cegonha/Rede de Atenção Materna e Infantil – RAMI e Saúde da Pessoa com Deficiência)**

121. Em relação às Unidades Básicas de Saúde, o Ministério da Saúde não informou a quantidades de obras em andamento, valores gastos, valores da LOA ou estimados para conclusão das obras, embora tenha sido apontada a existência de dezoito obras paralisadas, sendo cinco por falta de recursos financeiros.

122. Em relação à RAMI, há 20 obras em execução, com valores gastos de R\$ 124.719.434,71 até o momento e restando ainda R\$ 71.965.655,83 para conclusão. O ministério não informa o valor atual da LOA para as obras em andamento, mas apenas o valor total já empenhado de R\$ 143.365.150,87 (o total aprovado dos contratos para as obras que tiveram a execução iniciada é de R\$ 196.685.090,54). A pasta ministerial diz não haver novos editais de obras e não informa a quantidade de obras paralisadas por deficiências nos projetos ou por falta de recursos financeiros.

123. Em relação à Saúde da Pessoa com Deficiência, há 30 obras em execução, com valores gastos de R\$ 39.356.167,73 até o momento e restando ainda R\$ 119.778.654,27 para conclusão. O ministério não informa o valor atual da LOA para as obras em andamento, mas apenas o valor total de repasse de R\$ 159.134.822,00. Há oito obras paralisadas, as quais já consumiram R\$ 10.414.968,36. Estima-se ainda a necessidade de R\$ 3.584.978,24 para a conclusão das mencionadas obras.

124. Tal como em outros segmentos, a existência de diferentes cadastros de obras públicas e a falta de integração do SIMOB com o Painel de Obras Públicas e com o CIPI impedem uma visão que retrate a realidade das obras públicas no setor de saúde.

125. As principais obras (em andamento e paralisadas) financiadas pelo OGU geridas pelo Ministério da Saúde podem ser consultadas no relatório precedente.

#### **V– Infraestrutura de Transportes**

126. Segundo o Ministério da Infraestrutura, os investimentos diretos da União em transportes precisam ser da ordem de R\$ 78,5 bilhões nos próximos quatro anos, ou seja, uma média anual de R\$ 14,7 bilhões, merecendo destaque a destinação de apenas R\$ 4 bilhões do PLOA 2023 para transportes, o que equivale a apenas 27,21% da demanda média. Essas estimativas incluem os

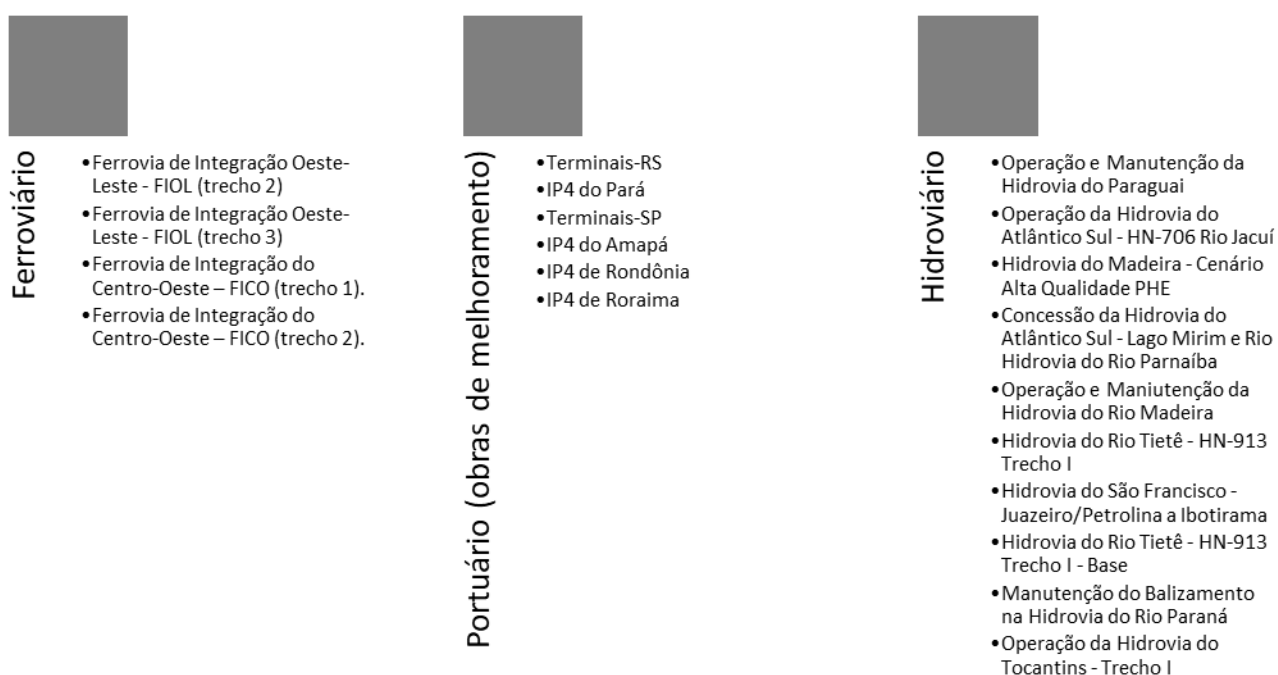


seguintes setores: ferroviário, hidroviário, rodoviário (inclusive manutenções necessárias pelo DNIT), portuário e aeroportos regionais (segundo o Plano Aeroviário Nacional de 2022).

127. Merece destaque o fato de que o Ministério da Infraestrutura elabora cartilhas para o Congresso Nacional contendo as obras federais prioritárias, por Estado, para a alocação de emendas parlamentares. Embora não estruturado a partir de uma visão de Centro de Governo, é uma boa prática do Ministério a fim de tentar direcionar os recursos de emendas parlamentares para obras de infraestrutura previamente selecionadas.

129. Foram indicados pelo Ministério da Infraestrutura a seguinte quantidade de projetos prioritários, os quais podem ser consultados no relatório precedente: ferroviário (4), hidroviário (10), portuário (7) e aeroportuário (43).

130. A ilustração a seguir apresenta os projetos indicados por setor:



131. Para o setor aeroportuário, apresento apenas os cinco maiores projetos indicados como prioritários, em termos de valor estimado:

<b>Aeroportuário</b>	<b>Valor estimado (R\$)</b>
Aeroporto de Balsas	140.000.000,00
Aeroporto de Ilhéus	75.262.079,88
Aeroporto de Jataí	75.000.000,00
Aeroporto de Santana do Paraíso	61.050.023,95
Aeroporto de Barreiras	60.377.863,80

## VI – Infraestrutura Rodoviária

132. Passo agora à apresentação de dados acerca da infraestrutura rodoviária, setor da infraestrutura de relevo dentro do orçamento da União, já que 80% da malha rodoviária federal está sob gestão direta do DNIT.

133. Segundo o DNIT, há 22 obras paralisadas, as quais já consumiram R\$ 2.526.224.640,78. Vinte obras estão paralisadas por falta de recursos financeiros, ao passo que duas estão paralisadas por deficiências nos projetos, não havendo nenhuma nova obra prevista.

134. As principais obras (em andamento e paralisadas) financiadas pelo OGU geridas pelo DNIT podem ser consultadas no relatório precedente.

135. Segundo informações do Ministério da Infraestrutura, há 38 obras rodoviárias prioritárias, das quais cito apenas as cinco maiores em termos de valor estimado:

Obras Rodoviárias	Valor estimado (em R\$)
BR-242-MT - Construção de Ribeirão Cascalheira a Sorriso	914.000.000,00
BR-290-116-RS - Construção da 2ª Ponte sobre Rio Guaíba	813.000.000,00
BR-163-PA - Construção da Divisa MT-PA à Santarém	672.000.000,00
BR-158-MT - Pavimentação - Ribeirão Cascalheira - Divisa MT-PA	517.000.000,00
BR-230-PB - Adequação de Campina Grande à Farinha	375.000.000,00

136. A infraestrutura rodoviária federal corresponde às vias de transporte interestaduais, das quais são altamente dependentes tanto o transporte de cargas quanto o de passageiros no país, o que demanda altos investimentos para a manutenção, construção e ampliação de rodovias.

137. Ocorre que, segundo levantamento recente da Confederação Nacional dos Transportes (peça 65), houve uma queda substancial no histórico de investimentos públicos federais em rodovias, caindo, em valores autorizados, de R\$ 13,27 bilhões em 2006 para R\$ 5,79 bilhões em 2022.

138. Isso se reflete na diminuição da qualidade das rodovias e no aumento do custo logístico de transportes. Contudo, outro fator importante deve também ser considerado, qual seja, a falta de recursos para sequer fazer a manutenção da malha rodoviária. A depreciação desses ativos, segundo o mesmo relatório da CNT, atinge patamares que os poucos recursos para investimentos atualmente realizados não permitem recompor.

139. Mantido nível atual de investimentos atual nas rodovias federais e os poucos recursos em manutenção desses ativos, estimados em no mínimo R\$ 7 bilhões/ano pelo Minfra, a taxa de depreciação tende a acentuar e o custo de reposição dessa infraestrutura aumentará de forma alarmante. Assim, é importante que os *trade-offs* enfrentados na alocação de recursos do OGU considerem essas situações em relação aos diversos segmentos da infraestrutura nacional *vis-a-vis* as necessidades mais urgentes e que têm alto impacto para a sociedade.

140. Nesse sentido, é importante dar conhecimento, a órgãos de governo e ao Congresso Nacional, da situação atual de restrição severa de investimentos em infraestrutura logística, sobretudo a rodoviária, da qual o Brasil ainda depende substancialmente.

#### **VI.1 – Atuação da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf)**

141. Aproveito o ensejo para dar destaque às informações trazidas pela Coinfra neste acompanhamento no que concerne à atuação da Codevasf, cujas atribuições legais foram substancialmente ampliadas, aumentando, por conseguinte, sua abrangência de atuação, sobretudo em razão da grande quantidade de recursos que a empresa tem recebido para investir em infraestrutura, especialmente em pavimentação.

142. Com a expansão territorial de sua atuação, no ano de 2021 a empresa recebeu grande aporte de valores advindos de emendas parlamentares, o que fez com que ficasse dependente desse tipo de recurso orçamentário. No ano de 2017, 23,75% das despesas executadas pela empresa decorriam de emendas, subindo para quase 62% em 2021.

143. Essa ampliação na atuação da Codevasf tem sido objeto de atenção por parte desta Corte, a exemplo do que externei no voto condutor do Acórdão 1.462/2022-Plenário, que tratou da estruturação de grandes projetos de infraestrutura hídrica:

“29. Não posso deixar de mencionar algumas informações que considero sintomáticas da situação que vivenciamos atualmente, colhidas do Planejamento Estratégico Institucional 2017-2021 (PEI 2017-2021) da Codevasf, por meio do qual aquela empresa identificou um conjunto de pontos fracos e ameaças, do qual transcrevo apenas cinco (peça 60, p. 9-10, com grifos acrescidos) : (i) gestão de carteira e o gerenciamento de empreendimentos baseados em boas práticas não institucionalizados na empresa; (ii) existência de poucos mecanismos para evitar a indicação política de empreendimentos; (iii) impacto negativo na imagem da empresa em função da interferência política na destinação dos recursos; (iv) execução de empreendimentos oriundos de emendas parlamentares desalinhados com os objetivos institucionais; e (v) atuação fora dos limites geográficos da área de abrangência em decorrência de ingerência política.

30. A propósito, vejo com bastante preocupação a quantidade de matérias jornalísticas em que são apresentadas informações dando conta do aumento vertiginoso da destinação de recursos orçamentários por meio de emendas parlamentares, em especial à Codevasf, para a execução de projetos sem correlação com a missão institucional da empresa e com a sua área de atuação originalmente estabelecida. (...)”

144. O TCU tem examinado, mais especificamente, a sistemática de contratação e execução das obras de pavimentação pela Codevasf, tendo identificado riscos que poderiam comprometer a eficiência e a economicidade dessas obras. Foram identificadas irregularidades em casos concretos específicos, mas acima de tudo restou constatada a necessidade da Codevasf de implementar melhorias em seus controles internos, nas modelagens de projeto, contratação e fiscalização das obras (Acórdãos 1.213/2021, 2.176/2022, 2.177/2022, 2.178/2022, todos do Plenário). Não à toa se encontra na lista do TCU de “alto risco”, para controle sistemático (disponível em <https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/index.html>), a “capacidade institucional da Codevasf na gestão de recursos públicos recebidos”.

145. A Codevasf precisa melhorar sua estrutura e governança internas para se adequar às demandas que lhes estão sendo direcionadas, sob pena da execução dos recursos ficar prejudicada, causada por obras não concluídas ou concluídas de forma antieconômica, em prazos muito superiores aos previstos e com qualidade inferior ao esperado. O nível de execução dos recursos destinados à empresa por meio de emendas parlamentares foi de apenas 20% em 2021, sendo sintomático que há dificuldades de operacionalizar tais recursos de forma eficiente e econômica.

146. O total de pagamentos realizados com recursos oriundos de emendas parlamentares somou, entre 2017 e 2020, R\$ 739.115.529,55. Esse valor aumentou, em 2021, para R\$ 2,1 bilhões! O significativo montante de recursos transferidos nos últimos anos fez emergirem riscos associados ao descompasso entre o volume de recursos recebidos e a capacidade institucional da empresa para adequadamente executá-los e fiscalizá-los, sobretudo quando tem que gerenciar muitas obras de pequena envergadura e, ao mesmo tempo, grandes projetos de infraestrutura hídrica, a exemplo dos canais adutores do Sertão Baiano, do Apodi e Xingó.

147. Dessa forma, é importante dar conhecimento ao Congresso Nacional e ao Governo Federal de que, a continuar a demanda por execução de obras e serviços de engenharia à Codevasf conforme visto nos últimos dois anos, sem que a empresa se estruture e adeque seus sistemas de governança e controle, de forma a melhorar a capacidade de estruturar e fiscalizar elevados montantes pulverizados em diversas obras públicas, haverá riscos elevados à eficiência e economicidade das ações pretendidas, ou seja, de inexecução das obras, atrasos substanciais, elevação de custos e baixa qualidade.

## VII – Infraestrutura Hídrica

148. As obras de infraestrutura hídrica são fundamentais para garantir o abastecimento de água, o combate à seca e o acesso, em geral, aos recursos hídricos. Estão sob a fiscalização do TCU três órgãos e entidades, atuantes nessa área, a saber, o DNOCS, a Codevasf e o MDR.

149. Ainda que a maioria das principais obras, projetos e ações sob a responsabilidade do MDR, do DNOCS e da Codevasf estejam no CIPI, algumas obras relevantes ainda não foram cadastradas no sistema, além de haver informações desatualizadas no que concerne à situação das intervenções, bem como a ausência de informações relativas aos empenhos das despesas (TC 014.331/2022-5, peça 73, p. 1). Ademais, algumas obras que se encontram paralisadas não constavam no Painel de Obras + Brasil ou constavam no Painel com situação diferente da indicada ao TCU em resposta à diligência, o que indica a ocorrência de desatualização dos dados do mencionado painel (TC 014.331/2022-5, peça 73, p. 1).

150. Os formatos de alguns dados acerca da situação das principais obras do setor de infraestrutura hídrica, de responsabilidade do DNOCS, da Codevasf e do MDR, constam do relatório precedente e diferem entre si, bem como daqueles prestados em relação a outros setores, impedindo uma comparação intra e inter-setorial. A apresentação de meras listas de obras, desacompanhadas de dados, por exemplo, acerca da real execução físico-financeira e orçamentária (e não de valores estimados), de prazos de execução, dentre muitos outros que poderiam ser fornecidos, não permite avançar na produção de informação mais qualificada sobre a gestão desses empreendimentos. De todo modo, destaco alguns números cuja compilação foi possível obter a partir das informações apresentadas.

151. Em relação ao DNOCS, há nove obras em execução, três paralisadas e uma a licitar, cujos valores estimados são de R\$ 1.294.312.722,00, R\$ 365.694.634,00 e R\$ 94.686.864,00, respectivamente. Os percentuais de execução das obras variam entre 24% (Perímetro Irrigado Santa Cruz do Apodi - RN) a 80,29% (Implantação do Perímetro Irrigado Baixo Acaraú 2ª Etapa-CE) para as obras paralisadas e entre 1,97% (Construção da Barragem Fronteiras - CE) a 92% (Implantação da Barragem Oiticica (RN) para as obras em andamento.

152. Em relação à Codevasf, há, igualmente, nove obras em execução, três paralisadas e uma a licitar, cujos valores estimados são de R\$ 1.180.097.339,00, R\$ 158.701.773,00 e R\$ 46.000.000,00, respectivamente. Não há informações acerca dos percentuais de execução das obras. A obra em execução de maior valor estimado é a Construção da Barragem Jequitá (MG), no montante de R\$ 450.000.000,00, ao passo que a de maior valor estimado que está paralisada é a Barragem Atalaia (PI), no montante de R\$ 81.087.005,00.

153. Em relação ao MDR, não há informações acerca dos valores empenhados e pagos, tão somente dos valores estimados. De qualquer forma:

153.1. as obras do Trecho VII – Ramal do Agreste e do Trecho I – Eixo Norte, ambas do PISF, estão na fase de recebimento, cujos valores estimados somam mais de R\$ 2,3 bilhões;

153.2. Há 29 obras em execução, sendo as cinco mais relevantes – em termos de valores estimados – as listadas a seguir:

Obras	Valor estimado (em R\$)	Percentual de execução
Cinturão das Águas do Ceará - Trecho I (CE)	2.083.563.542,00	72,94%
Vertente Litorânea Paraibana – Obras (PB)	1.418.250.284,00	75,59%
Adutora do Agreste Pernambucano - 1ª Parte (PE)	1.385.355.223,00	75,37%
Execução das obras civis, aquisições, montagens, comissionamento, pré-operação e elaboração de projetos executivos complementares do Trecho IV - Ramal do Apodi do PISF	1.218.184.774,00	2,42%
Execução das Obras Civis e Eletromecânicas	872.015.458,00	95,11%

Complementares dos Lotes 06 e 07 do PISF

153.3. Há nove obras paralisadas, sendo as cinco mais relevantes – em termos de valores estimados – as seguintes:

Obras	Valor estimado (em R\$)	Percentual de execução
Implantação do Sistema Adutor de Bocaina/Piauí II (PI)	94.880.000,00	Não informado
Conclusão das obras da Barragem Arroio Taquarembó (RS)	82.135.992,00	60,00%
Sistema Adutor Nova Camará - 1ª Etapa (PB)	75.950.786,00	90,00%
Barragem Baraúnas (BA)	74.523.355,00	Não informado
Barragem e Adutora São Bento do Una (PE)	59.434.175,00	Não informado

153.4. Os valores estimados de todas as obras em execução somam mais de R\$ 8,4 bilhões. Em relação às obras paralisadas, a soma do valor estimado é de R\$ 518.780.819,00.

153.5. A obra paralisada com maior percentual de execução informado, de 90%, é o Sistema Adutor Nova Camará - 1ª Etapa (PB), com valor estimado de R\$ 75.950.786,00, ao passo que a obra em andamento com o maior percentual de execução, informado, de 98,13%, é a Construção da Barragem Jaguari (RS), com valor estimado de R\$ 73.908.544,00.

154. As listas das principais obras de infraestrutura hídrica geridas pelo MDR, Codevasf e Dnocs podem ser consultadas no relatório precedente.

### VIII – Energia Elétrica e Petróleo

155. Com a finalização do processo de capitalização da Eletrobras em 2022, a empresa se tornou uma companhia privada, não mais sob o controle da União. Os novos contratos de concessão das usinas hidrelétricas sob a responsabilidade da Eletrobras também foram assinados.

156. Com isso, tanto a Eletrobras *holding* quanto suas subsidiárias deixaram de fazer parte do rol de unidades jurisdicionadas ao TCU. Por essa razão, apenas a obra de Angra 3, executada pela Eletronuclear, empresa que permanece sob controle da União, foi incluída no radar do Fiscobras.

157. Os valores relativos à Angra 3 são: R\$ 28,3 bilhões como montante total do projeto, sendo necessário ainda um dispêndio em torno de R\$ 19,4 bilhões para finalizá-lo (TC 018.967/2022-1, peça 4, p. 2). Esse empreendimento está sendo sistematicamente auditado pelo TCU e deve-se manter na carteira do controle externo até a sua conclusão.

158. Já o setor de petróleo concentra os investimentos de recursos autorizados no Orçamento de Investimentos de Estatais nas mãos da Petrobras. Na empresa, os projetos são priorizados em procedimentos anuais de revisão do Planejamento Estratégico (PE) da Companhia, que apresenta visão quinzenal dos investimentos constantes de sua carteira (TC 014.332/2022-1, peça 6, p.1).

159. As análises da Petrobras para decisão de quais serão esses projetos são efetuadas anualmente, durante a revisão da carteira de projetos constantes de seu Planejamento Estratégico, e levam em consideração principalmente o Valor Presente Líquido (VPL) dos empreendimentos e os Investimentos Atualizados (IA), que são utilizados no cálculo de um Índice de Lucratividade, dado pela razão dos dois fatores (VPL/IA - TC 014.332/2022-1, peça 6, p. 2).

160. Os principais empreendimentos constantes da carteira de projetos da Petrobras, bem como seu detalhamento podem ser acessados no processo acima mencionado aos legitimados, já que se trata de um portfólio empresarial, com investimentos que possuem informações estratégicas de caráter industrial e comercial.

161. Contudo, pode-se dizer que a priorização dos projetos na Petrobras ocorre em duas etapas. A primeira analisa a viabilidade da entrada ou permanência do projeto na carteira enquanto a segunda efetua a comparação e priorização entre os projetos (TC 014.332/2022-1, peça 6, p. 2).



162. A carteira de projetos do PE 2022-2026 apresentou 444 projetos, entre investimentos correntes e de capital, totalizando aproximadamente US\$ 68 bilhões no horizonte dos cinco anos. Dentre os projetos constantes do referido planejamento estratégico, 111 referiam-se a projetos agrupados e outros doze eram de ajuste de risco da carteira, de forma que os projetos individuais totalizavam 321, sendo divididos em 145 projetos de investimento corrente e 176 de investimento de capital (TC 014.332/2022-1, peça 6, p. 5).

### IX – Regularidade de obras em cumprimento à LDO

163. Consoante aprovado pelo Plenário do TCU, nos termos do Acórdão 2.481/2021-TCU e revisado por meio do Acórdão 716/2022-TCU, foram realizadas 34 fiscalizações no âmbito do Fiscobras 2022, as quais tiveram a participação das sete unidades técnicas especializadas em fiscalização de infraestrutura.

164. Importa consignar que, das 34 fiscalizações autorizadas inicialmente, sete não foram realizadas por razões diversas, apresentadas a seguir:

<b>UF</b>	<b>Empreendimento</b>	<b>Justificativa para a não realização</b>
PE	Implantação do Projeto Público de Irrigação Pontal	Limitação da força de trabalho
RJ	Ampliação da Capacidade da Usina Termelétrica Santa Cruz - Fase I	Privatização da Eletrobrás
SE	Desenvolvimento da Produção - SEAP 1	Não foi possível concluir no prazo e será transferido para o Fiscobras 2023
SP	Implantação da Avenida Perimetral Portuária no Porto de Santos - No Município de Guarujá	Baixa materialidade
SP	Implantação da Avenida Perimetral Portuária no Porto de Santos - no Município de Santos (SP)	Será avaliado no processo de desestatização do Porto de Santos
NA	Estudos, Projetos e Planejamento de Infraestrutura de Transportes – Nacional	Não foi possível concluir no prazo e será transferido para o Fiscobras 2023
RJ	Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos	Não há contrato ou orçamento estimativo da obra

165. Em contrapartida, as unidades técnicas solicitaram a inclusão de sete denúncias e representações no Fiscobras 2022, a título de fiscalizações de obras, apresentadas a seguir:

<b>UF</b>	<b>Empreendimento</b>	<b>Processo</b>
NE	Serviços de gerenciamento do PISF e supervisão de obras complementares no eixo norte	011.462/2022-1 (Denúncia)
NE	Instalação de poços tubulares profundos em diversos municípios inseridos na área de atuação do Dnocs	000.290/2022-0 (Denúncia)
DF	Serviços de pavimentação em municípios diversos na área de atuação da Codevasf (DF)	003.728/2022-6 (Representação)
PA	Obras de manutenção da BR-155/PA	004.598/2022-9 (Representação)
PA	Obras de manutenção da BR-230/PA	040.578/2021-6 (Representação)

<b>UF</b>	<b>Empreendimento</b>	<b>Processo</b>
RJ	Projetos e Obras do Aeroporto de Angra dos Reis (SDAG)/RJ	008.484/2022-8 (Representação)
PR	Projetos e Obras do Aeroporto Regional de Ponta Grossa (SBPG)/PR	006.118/2022-4 (Representação)

166. Tendo em vista as justificativas apresentadas, autorizo as substituições propostas da relação de objetos auditados no âmbito do Fiscobras 2022, resultando na seguinte lista de obras fiscalizadas (peça 67, Apêndice B):

<b>UF</b>	<b>Empreendimento</b>	<b>Processo</b>
AL	Obras do Instituto do Coração e Hemocentro de Alagoas	007.866/2022-4
AM	Construção da Contenção da Orla de Barcelos/AM	003.936/2022-8
AM	Reforma da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária Coari	007.347/2022-7
BA	Serviços de pavimentação em municípios diversos na área de atuação da Codevasf	003.728/2022-6
BA	Canal do Sertão Baiano	003.903/2022-2
BA	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetité/BA - Barreiras/BA - EF-334 - no estado da Bahia (Lote 7F)	006.347/2022-3
BA	Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235 - no Estado da Bahia	006.050/2022-0
BA	BRT de Salvador - Trecho Lapa - Iguatemi - 2ª Etapa	042.685/2021-4
BA	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetité/BA - Barreiras/BA - EF-334 - no estado da Bahia (Lote 6F)	004.688/2022-8
BA	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetité/BA - Barreiras/BA - EF-334 - no estado da Bahia (Lote 5F)	004.689/2022-4
BA	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	015.621/2018-9
CE	Ramal do Salgado	042.213/2021-5
CE	Instalação de poços tubulares profundos em diversos municípios inseridos na área de atuação do Dnocs	000.290/2022-0
CE	Cinturão das Águas do Ceará	001.097/2022-9
NA	Serviços de pavimentação em municípios diversos na área de atuação da Codevasf	012.730/2022-0
PA	Obras de manutenção da BR-155/PA	004.598/2022-9
PA	Obras de manutenção da BR-230/PA	040.578/2021-6
PB	Centro de convenções de Campina Grande	005.360/2022-6
PR	BR-376/PR - Contorno Sul Metropolitano de Maringá	044.579/2020-9
PR	Projetos e Obras do Aeroporto Regional de Ponta Grossa (SBPG)/PR	006.118/2022-4
RJ	Obras de contenção e drenagem na localidade de Jardim Fêo/Espanhol - Teresópolis/RJ	041.296/2021-4
RJ	Usina Termonuclear de Angra III - RJ	008.773/2022-0
RJ	Projetos e Obras do Aeroporto de Angra dos Reis (SDAG)/RJ	008.484/2022-8
RJ	COMPERJ - Complexo petroquímico do Rio de Janeiro	007.942/2022-2
RJ	Obras de Contenção e Drenagem na Localidade de Vila Nova - Nova Friburgo/RJ	041.293/2021-5
RJ	Projeto de desenvolvimento da produção do campo Atapu 1	002.540/2022-3
RJ	Centro de Pesquisa, Inovação e Vigilância em Covid-19	043.089/2021-6
RJ	Obras de construção da BR-040/RJ	023.204/2015-0
RN	Serviços de gerenciamento do PISF e supervisão de obras complementares no eixo norte	011.462/2022-1
RN	Adutora do Seridó-RN	007.870/2022-1
RO	Obra Bloco de Ensino e Pesquisa da Fiocruz/RO	009.195/2022-0
RO	Sistema de esgotamento sanitário do município de Vilhena-RO	007.185/2022-7
RR	Pavimentação, Drenagem e Urbanização em Boa Vista /RR	007.079/2022-2
RS	Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS	010.370/2016-1

167. As obras estão assim divididas em termos setoriais:

<b><u>Tipo de Obra</u></b>	<b><u>Quantidade</u></b>	<b><u>% de quantidade</u></b>
Rodovias	9	26,5
Saneamento / habitação	6	17,6
Hídricas (barragens, açudes, adutoras, canais)	5	14,7
Edificações	4	11,8
Ferrovias	3	8,8
Aeroportos	3	8,8
Refinaria	1	2,9
Energia	1	2,9
Metroviárias	1	2,9
Especiais (Desenvolvimento da produção de petróleo)	1	2,9
<b>Total</b>	<b>34</b>	

168. A seleção das obras fiscalizadas para fins de Fiscobras seguiu os critérios estabelecidos no art. 140 da LDO 2022.

169. Foram fiscalizados aproximadamente R\$ 39 bilhões e a dotação orçamentária abrangida foi de R\$ 35 bilhões. Cabe ressaltar que, desse total, R\$ 30 bilhões referem-se à dotação orçamentária da Petrobrás. Os empreendimentos selecionados se encontram em doze unidades federativas, distribuídas em quatro regiões do país, sendo a região Sudeste a com maior volume de recursos fiscalizados, no montante de R\$ 33 bilhões em oito obras.

170. A distribuição das 34 fiscalizações em função dos tipos de indicio é descrita a seguir:

<b><u>Gravidade</u></b>	<b><u>Quantidade</u></b>	<b><u>% de quantidade</u></b>
<b>Fiscalizações com Irregularidade grave</b>	<b>30</b>	<b>88,2</b>
IGP	3	8,8
Pigp	0	0
IGR	0	0
IGC	27	79,4
<b>Falhas / impropriedades (FI)</b>	<b>3</b>	<b>8,8</b>
<b>Sem ressalva (SR)</b>	<b>1</b>	<b>2,9</b>
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>100</b>

171. Foram detectados indícios de irregularidade grave em 30 fiscalizações, ou seja, 88,2% do total. Três fiscalizações, listadas a seguir, apresentaram indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) identificadas em exercícios anteriores e, até o presente momento, constatou-se que os indícios graves ainda permanecem:

<b><u>UF</u></b>	<b><u>Obra</u></b>	<b><u>Processo</u></b>
BA	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	015.621/2018-9



RJ	Obras de construção da BR-040/RJ	023.204/2015-0
RS	Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS	010.370/2016-1

172. Constatou-se que 76% das fiscalizações realizadas foram em obras com percentual de execução física de até 25%, ou seja, nas fases iniciais de execução, ou até mesmo nem iniciados (vinte fiscalizações). Da mesma forma que em anos anteriores, o TCU atuou de forma preventiva, conferindo maior efetividade, pois os eventuais danos ainda não se concretizaram e há maior facilidade para o gestor adotar as medidas saneadoras.

173. Durante as fiscalizações, foram apontados 109 achados, sendo 30% ligados à gestão e 67% relacionados a projetos, planilhas orçamentárias, licitações e contratos. Destaca-se que praticamente a totalidade dos achados de gestão temerária foram constatados no âmbito da fiscalização de contratos do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ).

### X – Considerações Finais

174. Ao relatar a consolidação do Fiscobras para o ano corrente, pude perceber a evolução dos exames realizados pelas Unidades Técnicas e pela Coinfra no sentido de atender a necessária modernização do Fiscobras, abordando aspectos já citados ao longo deste voto, de modo a torná-lo mais relevante para todos os atores interessados na temática de obras públicas.

175. Pareceu-me acertada a escolha dos temas mais explorados pela Coinfra neste ano, quais sejam, a disponibilidade de dados centralizados e fidedignos acerca das obras custeada com recursos do orçamento federal, assim como a seleção/priorização de projetos, pois se tratam, a meu sentir, de questões cruciais para uma gestão qualificada dos investimentos federais nos setores de infraestrutura, tão relevantes para o crescimento econômico e social.

176. Diria que a seleção/priorização de projetos, assim como diversas outras etapas do ciclo de vida das obras públicas, dependem, essencialmente, da existência de dados críveis acerca da realidade dos empreendimentos, os quais podem ser utilizados para a geração de outros dados, indicadores, estimativas, *insights* e diversos outros tipos de informação que sirvam para guiar a gestão dos investimentos públicos em obras de infraestrutura, a fim de que eles sejam bem sucedidos sob as óticas da eficiência, da eficácia e da efetividade, evitando desperdícios, irregularidades, fraudes, para, ao final, atender as demandas da sociedade.

177. Percebi, entretanto, ao longo da relatoria deste processo, um cenário muito preocupante. Não raras vezes foi possível observar a existência de diferentes – e às vezes conflitantes – fontes de informação, dados indisponíveis, dados incorretos, dados duplicados, e pasmem, a incapacidade dos próprios órgãos e entidades gestoras de fornecer informações mezinhas acerca da execução das obras, tais como informações orçamentárias e físico-financeiras, dificultando demasiadamente o trabalho do controle externo. Alguns órgãos e entidades, inclusive, tentam repassar a outrem a responsabilidade que lhes deveria ser nata, na qualidade de contratantes, de garantir a fidedignidade dos dados, utilizando-se do conhecido “jogo de empurra”.

178. É preciso mudar esse estado de coisas e esta Corte tem dado a sua contribuição por meio de diversas decisões prolatadas ao longo de décadas. A necessidade de centralização dos dados sobre obras públicas no Brasil, para citar apenas um exemplo, já vem sendo demandada dos órgãos e entidades há mais de quinze anos pelo TCU. Não há mais tempo a perder. A sociedade brasileira demanda uma gestão profissional dos investimentos em obras públicas, que se torna ainda mais crucial em cenários de restrição fiscal e, nesse sentido, o Centro de Governo precisa liderar um movimento que garanta a solução das questões apontadas.

179. No último Congresso Internacional de Gestão da Previdência Social (Congeps), realizado no mês passado, tive a oportunidade de discutir com aquela audiência acerca da transformação digital, em especial no setor público, momento em que discorri sobre uma previdência digital que se sustente

em dados, seja integrada e preditiva, aplicando-se o mesmo conceito à gestão da infraestrutura nacional. Nesse sentido, o TCU tem liderado pelo exemplo e este trabalho dá mostras disso. Mesmo com todas as dificuldades impostas ao controle externo para compilar, agregar dados e fazer análises úteis, devo mencionar algumas iniciativas desta Corte que têm contribuído para qualificar a gestão das obras públicas.

180. A integração do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) com a Plataforma +Brasil permitirá que os entes das diversas esferas analisem de forma expedita seus orçamentos de obras no SAO ainda na fase de proposta.

181. A criação do EPP-Observatório do Controle busca reunir diversas bases de dados da Administração Pública Federal (SIAFI, Tesouro Gerencial, Plataforma +Brasil, Comprasnet, CIPI, entre outras) em diversos módulos em um único portal, de maneira que as informações de cada base fiquem relacionadas, aumentando a rastreabilidade dos recursos orçamentários, desde a autorização do orçamento, passando pelas emendas orçamentárias, até a execução do objeto, seja de forma direta ou por meio de transferências voluntárias.

182. Outras iniciativas importantes foram a criação do Portal de Fiscalização de Obras do TCU e do recém-lançado Painel Digital de Obras Paralisadas, que reuniu e deu transparência às informações dos principais bancos de dados oficiais do país e buscou apresentar o cenário mostrando a quantidade, os valores e a lista detalhada desses empreendimentos.

183. Apesar de todos os esforços e do atendimento de alguns melhoramentos demandados pelo próprio TCU, este foi apenas mais um passo na evolução do Fiscobras, havendo, sem dúvidas, um vasto campo para implementação de melhorias, no sentido de torná-lo um produto cada vez mais qualificado para subsidiar a atuação do Congresso Nacional, do Governo Federal – na qualidade de gestor dos setores de infraestrutura – e da sociedade em geral.

184. Por fim, deixo assente os elogios à equipe da Coordenação Geral de Controle Externo de Infraestrutura (Coinfra), na pessoa do seu titular Manoel Moreira de Souza Neto, e a todos os demais auditores das Secretarias de Fiscalização de Infraestrutura que contribuíram direta e/ou indiretamente para o trabalho ora apresentado.

Ante todo o exposto, VOTO por que este Colegiado adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de dezembro de 2022.

AROLDO CEDRAZ  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2695/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 013.159/2022-4.
- 1.1. Apenso: 014.331/2022-5; 014.334/2022-4; 013.160/2022-2; 014.333/2022-8; 018.967/2022-1; 014.332/2022-1
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Infraestrutura; Ministério do Desenvolvimento Regional.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Coordenação-Geral de Controle Externo de Infraestrutura (Coinfra).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de consolidação das fiscalizações relacionadas a investimentos em obras públicas (Fiscobras 2022), realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. autorizar a retirada das obras constantes da Tabela 43 da instrução de peça 67, bem como a inclusão das fiscalizações listadas na Tabela 44 da mesma instrução, da relação de objetos auditados no âmbito do Fiscobras 2022;

9.2. autorizar a remessa à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional das informações constantes do Apêndice C da instrução de peça 67, em mídia digital, atualizadas até a Sessão Plenária de 7/12/2022, bem como deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam;

9.3. comunicar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Economia e à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República que:

9.3.1. em sintonia com os Acórdãos 1.481/2022-Plenário (Contas do Presidente da República de 2021) e 2.359/2018-Plenário:

9.3.1.1. as programações de investimentos propostos pelo Poder Executivo possuem maior grau de execução financeira quando comparadas a investimentos decorrentes de emendas parlamentares, pois aquelas observam as premissas do planejamento governamental;

9.3.1.2. esse padrão de gestão orçamentária é uma das causas do grande estoque de obras paralisadas no país, as quais recebem recursos orçamentários sem a devida programação de planejamento, sem projetos estruturados e administradas por entes com baixa capacidade de gestão;

9.3.1.3. o volume de recursos destinado ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) por meio de emendas parlamentares tem sido massivamente aplicado na pavimentação de vias, o que pode não estar em consonância com planos estratégicos e regionais de desenvolvimento, como o PPA e o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), privando, de investimentos, áreas e finalidades de maior interesse e carência econômico-social;

9.3.1.4. o incremento da modalidade de emendas de relator-geral (RP 9) nos últimos anos tem comprometido a transparência na alocação de recursos do orçamento da União, dada a ausência de divulgação de critérios objetivos e de instrumento centralizado de monitoramento de demandas voltadas para a distribuição daquelas emendas;

9.3.2. em sintonia com o monitoramento deste Tribunal realizado nos autos do TC 036.106/2019-4 e com os Acórdãos 1.079/2019, 1.328/2020, e 1.228/2021, todos do Plenário:

9.3.2.1. ainda é baixa a adesão dos órgãos setoriais ao Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI) no que tange ao registro de obras por eles geridas;

9.3.2.2. o principal desafio operacional identificado para essa adesão foi a migração entre bancos de dados existentes, pois o CIPI não permite a migração em blocos;

9.3.2.3. o principal desafio regulamentar consiste no fato de que se exige registro no CIPI apenas para novos empenhos, fazendo com que obras antigas não sejam registradas no cadastro;

9.3.2.4. o CIPI se tornará o cadastro centralizado de obras financiadas com recursos da OGU somente se houver esforço coordenado entre o centro de governo e os órgãos setoriais para a completa migração das informações para aquele cadastro.

9.3.3. é importante mobilizar esforços no sentido de sistematizar a carteira de investimentos prioritários em obras públicas, examinados a partir de avaliações de custo-benefício ou outra metodologia aplicável, utilizando o CIPI como plataforma preferencial de gestão, bem como disponibilizar essas informações com transparência e inteligibilidade à sociedade, órgãos de controle e Congresso Nacional.

9.3.4. em sintonia com os Acórdãos 2.604/2018, 2.704/2019 e 1.213/2021, todos do Plenário, há riscos elevados à eficiência e à economicidade das ações pretendidas, ou seja, de inexecução das obras, atrasos substanciais, elevação de custos e baixa qualidade, a continuar o aumento da demanda por execução de obras e serviços de engenharia pela Codevasf, conforme visto nos últimos dois anos, sem que a empresa se estruture e adeque seus sistemas de governança e controle, de forma a melhorar a sua capacidade de fiscalizar elevados montantes pulverizados em diversas obras;

9.3.5. a situação atual é de restrição severa de investimentos em infraestrutura logística, sobretudo a rodoviária, da qual o Brasil ainda é muito dependente, acarretando a elevação dos custos logísticos e a rápida depreciação dos ativos públicos de infraestrutura.

9.4. recomendar ao Centro de Governo que torne obrigatória a migração de todas as bases de dados de obras custeadas com recursos federais para o CIPI, bem como a sua permanente atualização, de modo a torná-lo, de fato, um banco de dados único, completo e confiável, permitindo, assim, a produção de informações úteis para a tomada de decisão dos gestores públicos responsáveis pelos setores de infraestrutura e para outros atores interessados.

9.5. orientar a Segecex, acerca da contínua modernização do Fiscobras, para que, na gestão que se iniciará em 2023:

9.5.1. realize avaliações-piloto para:

9.5.1.1. desenvolver soluções de avaliação preditiva de risco em transferências voluntárias destinadas para obras públicas;

9.5.1.2. desenvolver e testar indicadores específicos para buscar compreender o nível ou grau de maturidade de projetos-chave de obras públicas, de evolução do volume de investimentos, quantidade de recursos executados e de prazos de implantação de projetos, programas e políticas relacionadas a obras públicas;

9.5.2. dê continuidade aos esforços iniciados no âmbito da Estratégia Digital em Infraestrutura, em especial a integração do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) com a Plataforma + Brasil e a disponibilização do acesso ao módulo de Transferências Voluntárias do Observatório de Controle (EPP) para a rede de controle, gestores e sociedade em geral.

9.6. após expedida as comunicações, arquivar os presentes autos, em consonância com o comando do art. 169, inciso V, do Regimento Interno, visto que cumpriu o objetivo para o qual foi constituído.

10. Ata nº 46/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/12/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2695-46/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Vital do Rêgo e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**WALTON ALENCAR RODRIGUES**  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

**AROLDO CEDRAZ**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral

**TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO**

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.494/2022-GABPRES

Processo: 013.159/2022-4

Órgão/entidade: SF - Secretaria Legislativa do Congresso Nacional - SLCN

Destinatário: PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL - SECRETARIA  
LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 08/12/2022

*(Assinado eletronicamente)*

Fernanda Melo e Silva Moraes

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.