



PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO
6º PLANO DE AÇÃO NACIONAL (2024-2027)

**NOTA TÉCNICA:
RECOMENDAÇÕES DE
TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO
SOCIAL PARA O NOVO PAC**

*Documento de referência do Marco 6 do Compromisso 1:
Instrumentos para Aprimorar Transparência e Participação
Social nas Políticas Públicas de Infraestrutura*

Em parceria com:

Controladoria-Geral da União (CGU)

GT Infraestrutura e Justiça Socioambiental (GT Infra)

Infrastructure Transparency Initiative (CoST)

Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP)

Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA)

Instituto Socioambiental (ISA)

Transparência Internacional - Brasil

Dezembro/2024

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
www.gov.br/cgu

Transparência Internacional Brasil - Coordenação do Marco 6
AMANDA FARIA LIMA

Controladoria-Geral da União (CGU)
Diretoria de Governo Aberto e Transparência
Secretaria de Integridade Pública
FLÁVIA DE HOLANDA SCHMIDT
GIOVANNI BOGÉA VIANNA
GUILHERME GUIMARÃES FORTUNA

Diretoria de Auditoria de Políticas de Infraestrutura
Secretaria Federal de Controle Interno
SILVESTRE HENRIQUE FERREIRA CEREJO
TIAGO LUCAS DE OLIVEIRA AGUIAR

GT Infraestrutura e Justiça Socioambiental (GT Infra)
BRENT MILLIKAN

Infrastructure Transparency Initiative (CoST)
MARIA DA GRAÇA PRADO

Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP)
ADRIANA CUOCO PORTUGAL

Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA)
ANDRÉ LUIS FERREIRA

Instituto Socioambiental (ISA)
MARIEL NAKANE

CONTEÚDO

APRESENTAÇÃO	4
ANÁLISE.....	6
Legislação sobre transparéncia da infraestrutura e Novo PAC	6
Site do Novo PAC.....	6
Painel Obras.gov.....	9
Painel Transfere.gov – Transferências discricionárias e legais	11
Investimento Privados no Novo PAC.....	13
Participação social no Novo PAC	13
RESUMO	15
RECOMENDAÇÕES	16
ANEXO 1	18
ANEXO 2	22
ANEXO 3	23

APRESENTAÇÃO

Em 2023, a Controladoria-Geral da União (CGU) iniciou o processo de cocriação do 6º Plano de Ação Brasileiro em Governo Aberto, que será implementado no Brasil entre os anos de 2024 e 2027. O processo de construção desse Plano, à semelhança dos anteriores, foi feito de forma participativa e colaborativa entre sociedade civil e governo federal. Inicialmente, abriu-se para que cidadãos e sociedade civil pudessem indicar temas relevantes para estarem neste 6º Plano e, na sequência, após a organização das sugestões em temas e subtemas, foi colocado novamente em consulta pública a priorização dos temas.

A partir da priorização pela sociedade, o tema de transparência e participação social em grandes obras de infraestrutura foi o mais votado, sendo, portanto, incluído como um dos oito temas (compromissos) que integram o 6º Plano de Ação. Após a escolha dos temas, a CGU realizou oficinas de cocriação com órgãos federais e representantes da sociedade civil para a construção colaborativa do texto do compromisso e seu detalhamento em marcos e etapas para sua execução. Todo esse processo está descrito na [página específica](#) do site “Governo Aberto”, incluindo a íntegra do [6º Plano de Ação do Brasil](#).

A redação do compromisso sobre infraestrutura trata de “*Instrumentos para aprimorar transparência e participação social nas políticas públicas de infraestrutura*”, que consiste na realização de ações de criação, aperfeiçoamento e disseminação de instrumentos que viabilizem a transparência e a participação e o controle social de todo o ciclo de vida de políticas públicas de infraestrutura.

Nesse contexto, considerando o escopo do compromisso e o contexto de lançamento em 2023 do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC ou Programa), os participantes das oficinas de cocriação julgaram importante incluir um marco específico que pudesse contribuir com a promoção da transparência e participação social no Programa. O Novo PAC, lançado em 2023, é um dos maiores programas de investimento coordenado pelo governo federal, com expectativa de investimento total de R\$ 1,8 trilhão até 2026¹. Associado à realização de obras e serviços de engenharia, o Programa também prevê a implementação de medidas institucionais, que dão as bases normativas e regulatórias para os investimentos planejados.

O marco específico no compromisso sobre transparência e participação em infraestrutura que trata do Novo PAC (Marco nº 06) consiste na “*Apresentação de proposta de aperfeiçoamento da transparência e controle social dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC para o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento – CGPAC*”. Como executores dessa ação participam a CGU, representando o governo federal, e, representando a sociedade civil, as seguintes organizações: Transparência Internacional – Brasil, Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), GT Infraestrutura e Justiça Socioambiental (GT Infra) e Instituto Socioambiental (ISA), e, ainda, fornecendo apoio técnico, a organização internacional multisectorial Infrastructure Transparency Initiative – CoST.

Durante o ano de 2024, o grupo mencionado acima se debruçou em discussões e análises quanto ao cenário atual de transparência e participação social do Novo PAC, a fim de construir recomendações para o seu aprimoramento. A metodologia adotada para a construção das recomendações baseou-se na análise de legislações que regulam o Novo PAC e transparência, bem como em levantamentos das informações disponibilizadas nos portais oficiais do governo

1

Informações retiradas do portal do Novo PAC: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/novopac>

federal que contêm informações sobre o Novo PAC, a saber: site oficial do Novo PAC, painel Obras.gov e painel Transfere.gov. Também foram analisados relatórios e acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) que abordassem o Programa e o tema de infraestrutura, incluindo o Acórdão nº 2519/2023, o Acórdão nº 517/2024 e o Relatório Fiscobras 2024². Relatórios da CGU no tocante à gestão do antigo Programa e no tema das obras paralisadas foram também analisados³. Foram colhidas as percepções de executores do Programa e órgãos de controle, como Ministério da Gestão e Inovação, CGU, TCU, Ministério dos Transportes, Ministério de Portos e Aeroportos e Ministério de Minas e Energia, e realizada a triangulação das evidências, refletindo o enfoque de colaboração e cocriação adotado pelo 6º Plano, cujo objetivo é aprimorar resultados via aproximação entre governo e sociedade civil.

Por fim, esse documento tem como objetivo consolidar as análises e reflexões construídas pelo grupo acima mencionado, no âmbito do 6º Plano de Ação Brasileiro de Governo Aberto, e apresentar à Casa Civil, órgão coordenador do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), recomendações para o fortalecimento da transparência e participação social no Novo PAC. Espera-se que esse documento seja uma oportunidade de colaboração e diálogo com vistas a fortalecer o Novo PAC sob a ótica da transparência e participação social.

2 Incluído no processo TC-033.855/2023-4.

3 Avaliação de Eficiência Alocativa dos Investimentos em Infraestrutura, Exercício 2018 – Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura, Resultados da Gestão nº 201801352, <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/856578> e Levantamento de obras paralisadas - Dezembro/2019 – Grupo de Trabalho para Governança de Investimentos em Infraestrutura Exercício 2020, <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/900153>

ANÁLISE

A construção das recomendações para o aprimoramento da transparência e participação social do Novo PAC, como mencionado, baseou-se na análise de legislações sobre o Novo PAC e a transparência e participação social, levantamento das informações disponibilizadas sobre o Programa em sítios oficiais do governo federal ([site do Novo PAC](#), [Painel Obras.gov](#) e [Painel Transfere.gov – transferências discricionárias e legais](#))⁴ e a verificação de análises e determinações feitas sobre o tema pelo TCU e CGU.

A análise buscou, principalmente, compreender quais informações já estavam disponibilizadas sobre o planejamento e a execução do Programa, incluindo as medidas institucionais e a dimensão físico-financeira dos respectivos projetos e obras, quais os espaços disponíveis para interação e diálogo com a população sobre o Programa e seus projetos e obras. Na sequência, à luz da legislação sobre transparência de infraestrutura e as recomendações/determinações do TCU e CGU sobre o tema, foram construídas as recomendações para o Novo PAC.

LEGISLAÇÃO SOBRE TRANSPARÊNCIA DA INFRAESTRUTURA E NOVO PAC

A partir de análise da Lei de Acesso à Informação, Lei de Responsabilidade Fiscal e demais normativos relativos à transparência pública, à transparência de contratações e parcerias e à transparência de informações sobre licenciamento ambiental, identificou-se que há uma importante base legal que garante a divulgação proativa de dados e informações sobre o planejamento e execução de obras de infraestrutura federais, incluindo aspectos sobre sua execução física, financeira, contratual e relativa ao licenciamento ambiental e consulta a populações impactadas. A própria Constituição Federal de 1988 prevê no §15, do art. 165, o dever da União de organizar e manter registro centralizado de projetos de investimento, contendo análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira.

No entanto, não há norma específica que consolide e uniformize a incidência da transparência ativa em obras e empreendimentos de infraestrutura, o que prejudica a consistência na forma de publicação de dados do Novo PAC. Também não há menção específica ao princípio da transparência ou ações específicas sobre esse tema nos normativos do Novo PAC.

SITE DO NOVO PAC

O site do Novo PAC apresenta informações gerais sobre a execução do Programa, restringindo-se apenas a uma caracterização mínima dos projetos e obras inseridos⁵, bem como à listagem das medidas institucionais e informações genéricas sobre execução dessas medidas.

Assim, na seção sobre obras por Estado, apresenta-se uma lista dos investimentos previstos naquele Estado, discriminando o eixo e subeixo do investimento, unidade da federação, município, nome do empreendimento, modalidade, classificação e estágio atual (imagem 1). A última data de referência da atualização dos dados é de julho de 2024.

⁴ Os links do Painel Obras.gov e Painel Transfere.gov - transferências discricionárias e legais foram alterados desde Outubro 2024 quando realizada a análise. Os atuais acessos são via <https://obrasgov.paineis.gov.br/extensions/cipi/cipi.html> e <https://discricionarias.paineis.gov.br/extensions/transferencias-discricionarias-e-legais/transferencias-discricionarias-e-legais.html>. Diferenças no acesso e nas informações disponibilizadas podem existir em razão de alterações nos respectivos sistemas operacionais.

⁵ Importante destacar que o site oficial do Novo PAC tem como objetivo a comunicação governamental, aspecto que reflete em seu desenho e estruturação.

www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/mapas-de-oberas-por-estados

Casa Civil

O que você procura?

EIXO SUBEIXO UF MUNICIPIO EMPREENDIMENTO MODALIDADE CLASSIFICAÇÃO ESTÁGIO

Todos Todos Todos Todos Todos Todos Todos Todos Todos

Eixo	Subeixo	UF	Municípios	Empreendimento	Modalidade	Classificação	Estágio
Água Para Todos	Abastecimento de água	AC	Assis Brasil	Implantações de Melhorias no Sistema de Abastecimento de Água - SAA	Seleção - Abastecimento de Água	Obra	Em ação preparatória
Água Para Todos	Abastecimento de água	AC	Capixaba	Implantação de Melhorias no Sistema de Tratamento de Água	Seleção - Abastecimento de Água	Obra	Em ação preparatória
Água Para Todos	Abastecimento de água	AC	Cruzeiro do Sul	Implantações de Melhorias no Sistema de Abastecimento de Água - SAA	Seleção - Abastecimento de Água	Obra	Em ação preparatória
Água Para Todos	Abastecimento de água	AC	Feijó	Implantações de Melhorias no Sistema de Abastecimento de Água - SAA	Seleção - Abastecimento de Água	Obra	Em ação preparatória
Água Para Todos	Abastecimento de água	AC	Jordão	Implantações de Melhorias no Sistema de Abastecimento de Água - SAA	Seleção - Abastecimento de Água	Obra	Em ação preparatória
Água Para Todos	Abastecimento de água	AC	Manoel Urbano	Implantações de Melhorias no Sistema de Abastecimento de Água - SAA	Seleção - Abastecimento de Água	Obra	Em ação preparatória
Água Para Todos	Abastecimento de água	AC	Plácido de Castro	Implantação de Melhoria de Sistema de Abastecimento de Água - SAA	Seleção - Abastecimento de Água	Obra	Em ação preparatória
Água Para Todos	Abastecimento	AC	Porto Acre	Implantações de Melhorias no	Seleção -	Obra	Em ação preparatória

IMAGEM 1: SEÇÃO OBRAS POR ESTADO NO NOVO PAC. ACESSO EM 22 OUT. 2024

Na seção específica de cada subeixo do Programa, é apresentado um breve resumo da execução daquele subeixo, detalhamento sobre o volume de recursos a serem investidos (imagem 2) e algumas informações adicionais sobre a sua caracterização, incluindo unidade da federação, município, nome do empreendimento, modalidade, classificação e estágio (Imagen 3). A data de referência da última atualização dos dados é de julho de 2024.

www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/transporte-eficiente-e-sustentavel/ferrovias

Casa Civil

O que você procura?

Modalidades	Quantidade	Valor - R\$ Bilhões	Tipo
Adequação	2	0,1	Público
Construção	3	5,7	Público
Investimentos das concessões existentes	16	85,2	Privado
Planejamento, Estudos e Projetos	14	0,2	Público
TOTAIS	35	91,3	

IMAGEM 2: SEÇÃO SUBEIXO FERROVIAS – INVESTIMENTO. ACESSO 22 OUT. 2024.

UF Município Empreendimento Modalidade Classificação Estágio

Todos Todos Todos Todos Todos Todos Todos Todos

UF	Município	Empreendimento	Modalidade	Classificação	Estágio
BA	-	Ferrovia de Integração Oeste-Leste - FIOL I	Investimentos das Concessões Existentes	Concessão / PPP	Em execução
BA	Barreiras, Bom Jesus da Lapa, Caetité, Coribe, Correntina, Guanambi, Jaborandi, Palmas de Monte Alto, Riacho de Santana, Santa Maria da Vitória, São Desidério, São Félix do Coribe, Serra do Ramalho	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - FIOL 2	Construção	Obra	Em execução
BA, MG	-	EFs - 025/101/116/430 (Campo Formoso-Salvador-Corinto) - Malha Centro-Leste	Planejamento, Estudos e Projetos	Estudo / Projeto / Plano	Em execução
ES, RJ	-	EF-118 (Rio-Vitória)	Planejamento, Estudos e Projetos	Estudo / Projeto / Plano	Em execução
MA, PA	-	Estrada de Ferro dos Carajás - EFC	Investimentos das	Concessão / PPP	Em execução

Referência: Julho/2024

IMAGEM 3: SEÇÃO SUBEIXO FERROVIAS – CARACTERIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS. ACESSO 22 OUT. 2024.

Em relação às medidas institucionais, além da listagem das medidas a partir de seus eixos (imagem 4), é apresentado um breve balanço da sua execução, mas que não apresenta informações sobre todas as medidas institucionais, tampouco informa sua frequência de atualização (imagem 5).



a) Aperfeiçoamento do Ambiente Regulatório e do Licenciamento Ambiental

Marcos regulatórios modernos, claros e desburocratizados são fundamentais para incentivar o investimento em setores estratégicos como geração de energia renovável, novos portos e aeroportos, mobilidade, telecomunicações, dentre outros. Nessa categoria há medidas que simplificam procedimentos, reduzem a complexidade e inconsistências regulatórias, trazendo maior segurança jurídica e previsibilidade, o que reduz incertezas. O fortalecimento institucional e aperfeiçoamento do quadro normativo do licenciamento ambiental também são fundamentais para destravar investimentos com a garantia de que os empreendimentos não apenas respeitarão a legislação ambiental, mas contribuirão para o esforço de Transição Ecológica no Brasil.

Medida: Aperfeiçoamento marco regulatório do setor energético - Energia elétrica.

Revisão do quadro normativo do setor elétrico para:

- (a) racionalização e redução de encargos e subsídios do setor, com o objetivo de redução de custos de energia elétrica ao consumidor;
- (b) aprimoramento da regulação das transações de curto prazo no mercado atacadista;
- (c) interconexão elétrica entre o Brasil e países da América do Sul e redução de restrições regulatórias para exportação de energia elétrica e excedente energético, bem como o
- (d) estabelecimento de diretrizes para renovação das concessões de distribuição de energia elétrica.

Também serão revistos

- (e) normas e incentivos aplicados à geração distribuída e energias renováveis;
- (f) ampliação do mercado livre de energia elétrica, inclusive para os consumidores de baixa tensão, mitigando os impactos sobre os consumidores do mercado regulado.

IMAGEM 4: MEDIDAS INSTITUCIONAIS DO NOVO PAC – LISTAGEM. ACESSO 22 OUT. 2024.



Medidas Institucionais

Em 2023, o Novo PAC retomou a elaboração de um conjunto articulado de medidas institucionais - atos normativos de gestão e de planejamento - que contribuem de forma decisiva para a expansão sustentada de investimentos públicos e privados no Brasil.

Em dezembro de 2023, o Novo PAC contava com 175 medidas em cinco categorias. Em junho de 2024, foram acrescentadas 5 novas medidas. Outras 24 estão em fase de avaliação, totalizando 156 medidas institucionais que são permanentemente até 2026.

De um total de 52 medidas com conclusão prevista para 2023, 75% foram concluídas e 25% se encontram em andamento. A quase totalidade das medidas em andamento são Proposições Legislativas que já se encontram em tramitação no Congresso Nacional.

IMAGEM 5: MEDIDAS INSTITUCIONAIS DO NOVO PAC – APRESENTAÇÃO E RESUMO. ACESSO 22 OUT. 2024.

É importante destacar que o Novo PAC possui a modalidade PAC Seleções, com o objetivo de incluir Estados e Municípios na seleção e execução de projetos em eixos do Novo PAC executados pelos Ministérios das Cidades, Saúde, Educação, Cultura, Justiça e Esporte. O procedimento do PAC Seleções contou com a publicação de editais especificando critérios de seleção de empreendimentos para cada ministério participante⁶, cabendo ao CGPAC a escolha dos projetos beneficiários entre aqueles apresentados por Estados e Municípios.

Assim, destaca-se que os empreendimentos inseridos no PAC Seleções possuem crité-

6 As informações sobre o PAC Seleções estão disponíveis no link: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/selecoes>

rios próprios de seleção, definidos pelos respectivos editais, de modo que não há divulgação dos critérios adotados para a inclusão dos demais investimentos do Novo PAC não incluídos no Seleções.

Por fim, informações fundamentais sobre a tomada de decisões sobre o Programa, como critérios para inclusão de investimentos e sua relação com os planos setoriais, bem como discussões e fundamentos decisórios das deliberações do CGPAC não estão disponíveis⁷. Esse foi um dos pontos de atenção levantados pelo TCU, em seu relatório Fiscobras 2024: a ausência de divulgação dos critérios de seleção das ações ou elementos que justifiquem a priorização dos empreendimentos incluídos no Programa.

PAINEL OBRAS.GOV

O Painel Obras.gov, por sua vez, apresenta informações de caracterização e execução dos investimentos do Novo PAC incluídos no PAC Seleções. No Painel Obras.gov é mencionado PAC Formalização, em referência aos projetos já selecionados e aprovados pelo governo federal a partir do PAC Seleções (Imagem 6).

Em relação a esses projetos, são disponibilizados dados agregados sobre esses investimentos, sua localização por unidade federativa em um mapa (imagem 7) e detalhamento sobre sua caracterização e execução, incluindo identificador único, foto, unidade da federação, nome do empreendimento, objeto, função social, natureza da intervenção, espécie, investimento previsto, executor da obra, data inicial e final prevista, situação da intervenção, empregos gerados, data de cadastro e coordenadas geográficas (imagem 8). Além disso, há seções com informações sobre a execução financeira, física, contratos e emendas. No entanto, na data da consulta, apenas havia informações sobre a execução financeira (imagem 9 e 10). O portal indica que as informações estavam atualizadas no dia da consulta (22 de outubro de 2024).

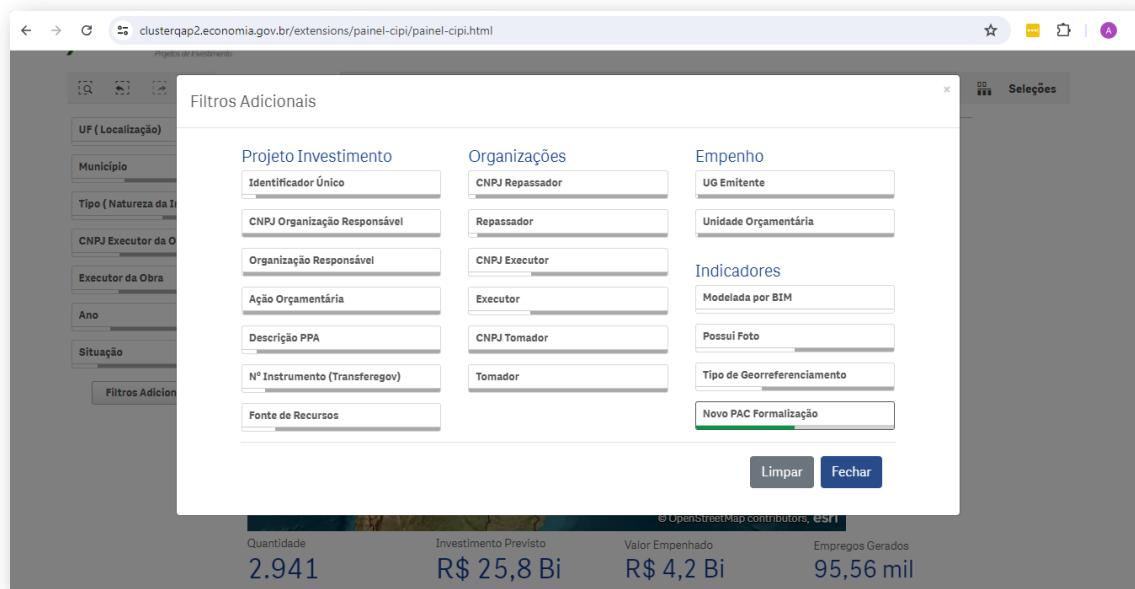


IMAGEM 6: PAINEL OBRAS.GOV – PAC FORMALIZAÇÃO. ACESSO 22 OUT. 2024.

⁷ É importante destacar que a íntegra das decisões do CGPAC é publicada de forma eletrônica no site: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/legislacao>, no entanto, os documentos com as discussões e fundamentos que embasam as decisões não estão disponíveis de forma pública.

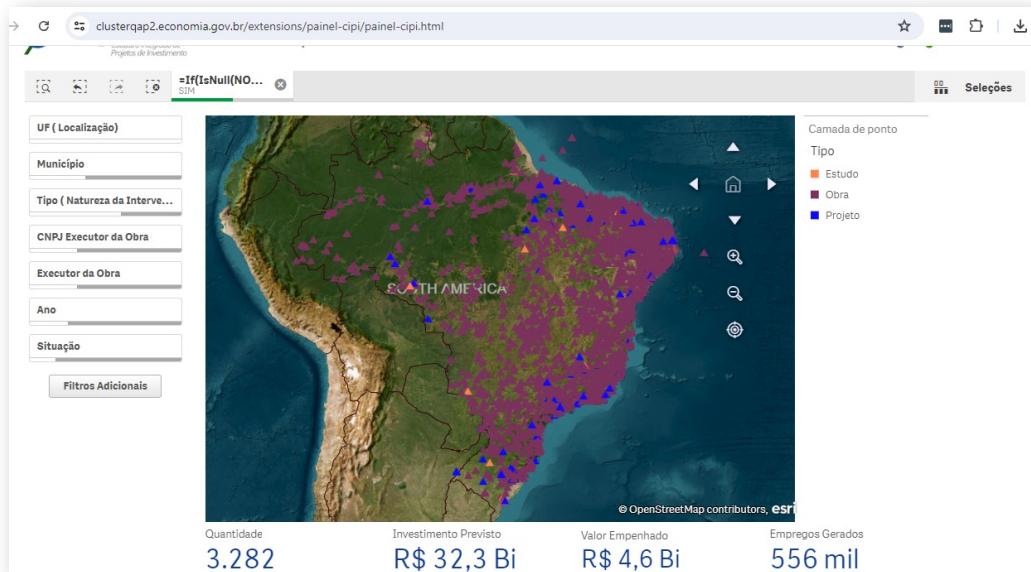


IMAGEM 7: PAINEL OBRAS.GOV – PAC FORMALIZAÇÃO. DADOS AGREGADOS. ACESSO 22 OUT. 2024.

Dados da Intervenção				
Identificador Único	Possui Foto	UF (Localização)	Nome (Apelido)	Objeto
34185.22-25	NÃO	PI	Projeto da Adutora do Sudeste Piauiense - 2ª Etapa nos municípios de Alegrete do Piauí e Belém do Piauí, localizados no Estado do Piauí	Projeto da Adutora do Sudeste Piauiense - 2ª Etapa nos municípios de Alegrete do Piauí e Belém do Piauí, localizados no Estado do Piauí
35212.26-16	NÃO	PE	Atualização e adequação do Projeto para 2ª Etapa da Adutora do Agreste no Estado de Pernambuco	Adequação do Projeto para 2ª Etapa da Adutora do Agreste no Estado de Pernambuco
35215.25-45	NÃO	PB	TERCEIRA ADUTORA DE ÁGUA BRUTA DE CAMPINA GRANDE	TERCEIRA ADUTORA DE ÁGUA BRUTA DE CAMPINA GRANDE
35226.25-69	NÃO	PB	ADUTORA DO BREJO	Implantar o sistema da adutora do Brejo que atenderá às populações das cidades de Esperança, Remígio, Arara e Areia, como
35284.22-26	NÃO	PI	Construção da Adutora de Jaicós	Construção da Adutora de Jaicós, no município de Jaicós-PI
35346.26-06	NÃO	PE	Espaço Esportivo Comunitário	Construção do Espaço Esportivo Comunitário no município de Itambé/PE (Novo PAC)
35348.26-09	NÃO	PE	Espaço Esportivo Comunitário	Construção do Espaço Esportivo Comunitário no município de São José do Egito/PE (Novo PAC)
35356.25-29	NÃO	PB	Espaço Esportivo Comunitário	Construção do Espaço Esportivo Comunitário no município de Pombal - PB (Novo PAC)
35358.50-95	NÃO	MS	Espaços Esportivos Comunitários no município	Espaços Esportivos Comunitários no município

IMAGEM 8: PAINEL OBRAS.GOV – PAC FORMALIZAÇÃO. DADOS DA INTERVENÇÃO. ACESSO 22 OUT. 2024.

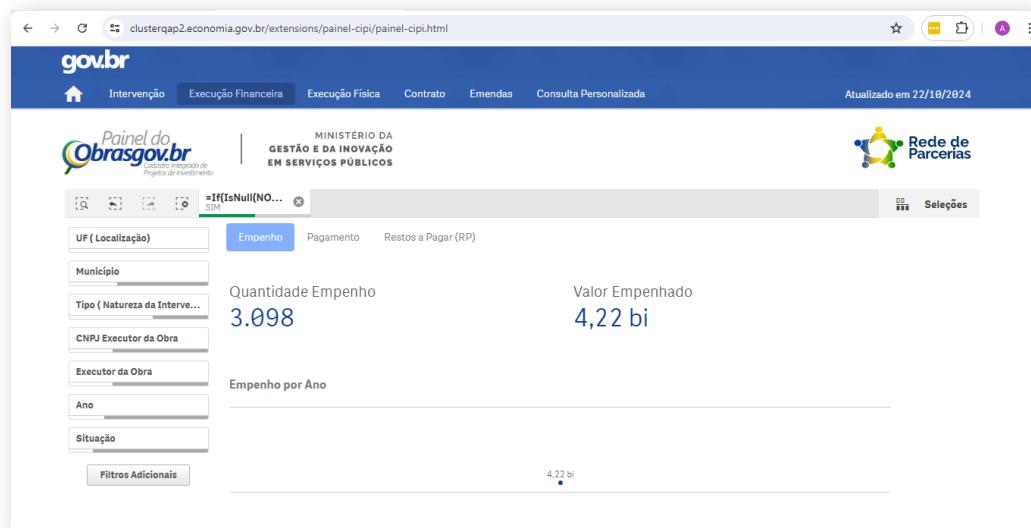


IMAGEM 9: PAINEL OBRAS.GOV – PAC FORMALIZAÇÃO. EXECUÇÃO FINANCEIRA. ACESSO 22 OUT. 2024.

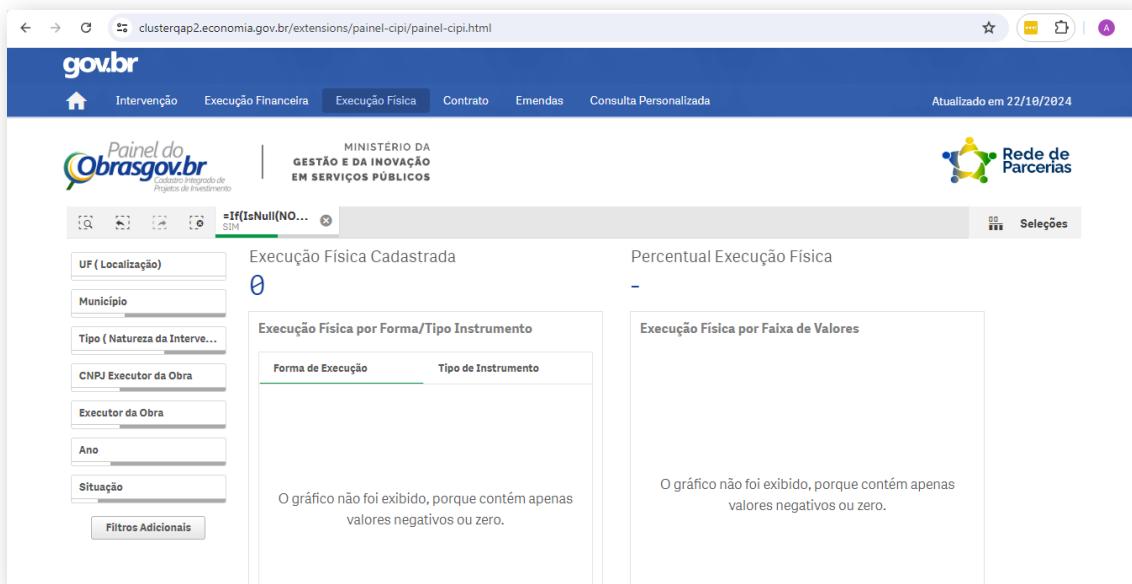


IMAGEM 10: PAINEL OBRAS.GOV – PAC FORMALIZAÇÃO. EXECUÇÃO FÍSICA. ACESSO 22 OUT. 2024.

PAINEL TRANSFERE.GOV – TRANSFERÊNCIAS DISCRICIONÁRIAS E LEGAIS

Seguindo o modelo do Painel Obras.gov, o Painel Transfere.gov apresenta informações sobre os investimentos do PAC em estágio de formalização a partir do PAC Seleções (imagem 11), considerando que o painel tem o objetivo de trazer informações sobre as transferências feitas pelo governo federal.

Assim, o portal traz informações sobre os atos preparatórios relativos ao PAC Seleções, com informações sobre as propostas, programas disponibilizados e eventuais emendas parlamentares associadas (Imagem 12 e 13), assim como informações sobre os instrumentos assinados, detalhando a caracterização dos instrumentos, empenho/desembolso, movimentação financeira, emendas e obras (imagem 14).

IMAGEM 11: PAINEL TRANSFERE.GOV – PAC FORMALIZAÇÃO. ACESSO 22 OUT. 2024.

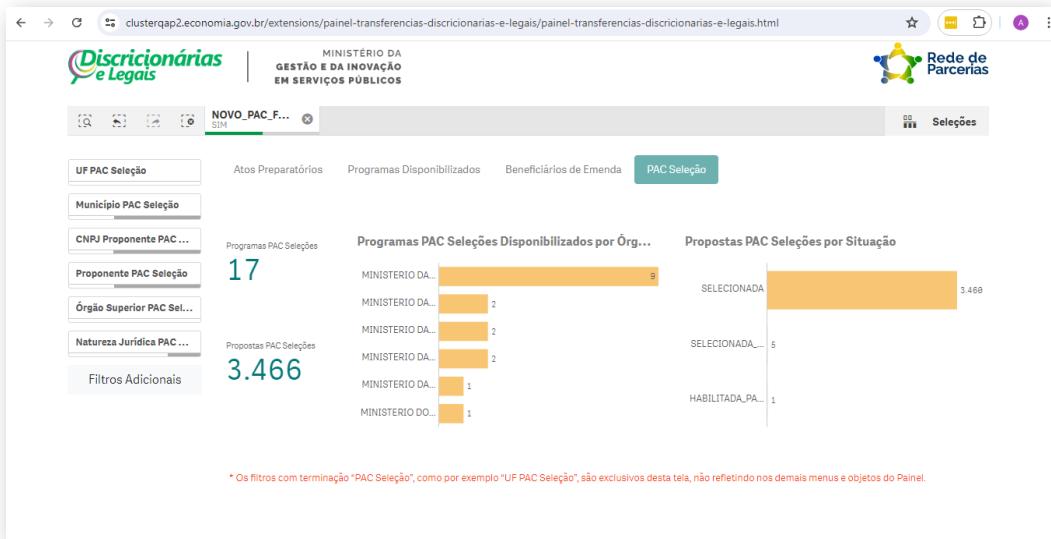


IMAGEM 12: PAINEL TRANSFERE.GOV – PAC FORMALIZAÇÃO. PROPOSTAS E PROGRAMAS.
ACESSO 22 OUT. 2024.

IMAGEM 13: PAINEL TRANSFERE.GOV – PAC FORMALIZAÇÃO. CARACTERIZAÇÃO DE PROPOSTAS E PROGRAMAS. ACESSO 22 OUT. 2024.

IMAGEM 14: PAINEL TRANSFERE.GOV – PAC FORMALIZAÇÃO. INSTRUMENTOS ASSINADOS.
ACESSO 22 OUT. 2024.

INVESTIMENTO PRIVADOS NO NOVO PAC

De acordo com o relatório Fiscobras 2024 do TCU, mencionado anteriormente, 56% do investimento do Novo PAC provém de fontes privadas, e 1% está vinculado a concessões (Imagem 15). Apesar da relevância e representatividade, esses investimentos não estão incluídos nos atuais sistemas de publicação de dados do Programa acima referidos, o que cria déficit significativo de transparência se esses investimentos não forem incluídos nos sistemas de publicação e gestão de dados do Programa. Apesar do interesse privado envolvido nesses investimentos, a transparência também deve ser tomada como regra para esses investimentos, sem prejuízo de análise pontual quanto a eventuais hipóteses de sigilo previstas em lei.

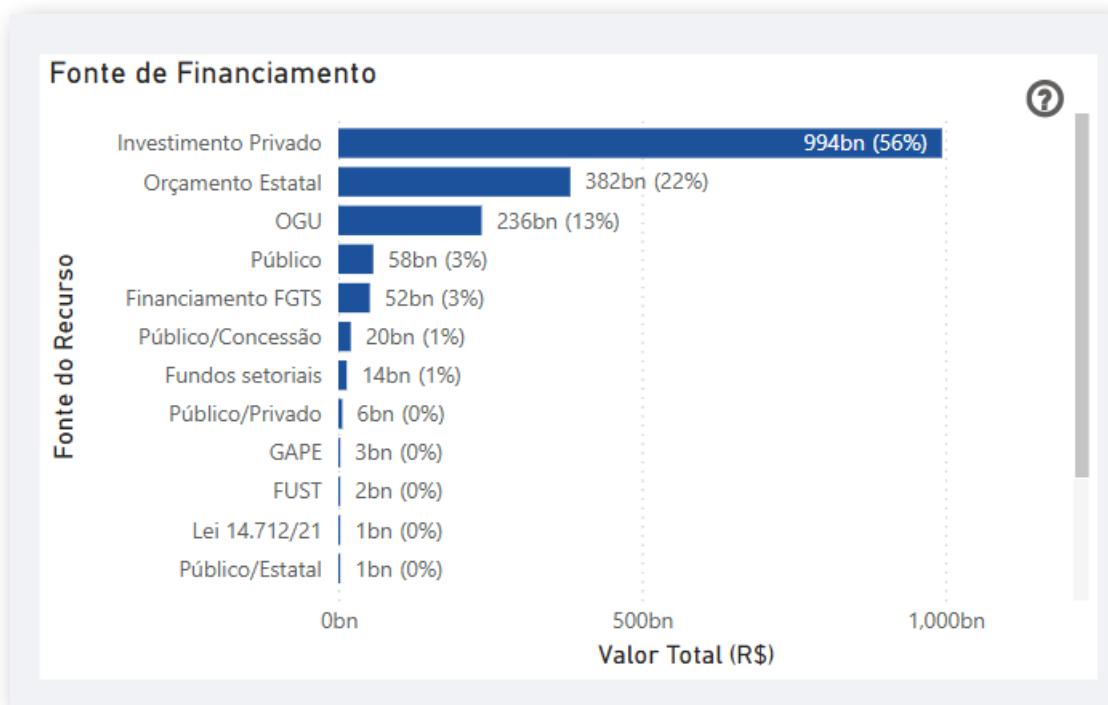


IMAGEM 15: PAINEL INFORMATIVO DO FISCOBRAS 2024 – [LINK NOVO PAC](#). ACESSO 22 OUT. 2024.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO NOVO PAC

Os normativos de criação e regulamentação da atuação do Novo PAC, a saber, Lei nº 11.578/2007, Decreto nº 11.632/2023 e Decreto nº 11.855/2023, não preveem espaços estruturados de participação e engajamento social, seja em nível de debate político, seja para discussão de projetos específicos. A estrutura do Programa, organizada em Comitê Gestor e Comitê Consultivo, também não apresenta formas de interação ou diálogo com grupos e comunidades impactadas pelos investimentos previstos no Novo PAC.

Destaca-se que a construção da primeira parte da carteira de investimentos previstos no Programa contou com um momento de consulta a representantes de Estados e Municípios, que contribuíram com sua primeira seleção. Além disso, como já mencionado, o PAC Seleções é o espaço para que os demais entes possam apresentar propostas de projetos para o Programa.

Também, reforça-se que no caso de contratações por meio de concessões e nos processos de licenciamento ambiental são mantidos os já previstos espaços de participação social estabelecidos por legislação específica, como audiências e consultas públicas.

Feitas essas ressalvas, é importante destacar que apenas a medida institucional relativa ao aperfeiçoamento do marco regulatório do licenciamento ambiental trata mais diretamente da participação social no âmbito do Novo PAC. Essa medida prevê a regulamentação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, que estabelece o direito à consulta livre, prévia e informada dos Povos Indígenas, Territórios Quilombolas e comunidades tradicionais. No entanto, não há informações sobre como essa medida será implementada.

A Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 32/2024 que regulamenta as transferências obrigatórias a estados, Distrito Federal, municípios e consórcios públicos para a execução de ações do Novo PAC estabelece, dentre as responsabilidades do proponente ou recebedor dos Termos de Compromisso, a responsabilidade de “estimular a participação dos beneficiários finais na elaboração e implementação do objeto do termo de compromisso, bem como na manutenção do patrimônio gerado por estes investimentos” (art. 8º), sendo uma oportunidade de estímulo à participação social no âmbito desse escopo de investimentos.

Resumo

De forma agregada, a análise realizada permite identificar os seguintes aspectos sobre a transparéncia e participação social do Novo PAC, atualmente:

- O arcabouço legal e normativo relativo à transparéncia pública dá bases legais para a divulgação proativa de dados e informações sobre obras de infraestrutura do Novo PAC;
- A ausência de normativo específico sobre a divulgação proativa de informações sobre infraestrutura prejudica a consistência na forma de publicação de dados dos empreendimentos do Novo PAC;
- A fragmentação da divulgação de informações sobre os investimentos e obras do Programa em diversos sites oficiais federais dificulta o acesso à informação pela sociedade;
- A disponibilidade de informações sobre os investimentos do Novo PAC é, até o momento, insuficiente, não havendo, por exemplo, disponibilização de dados sobre licenciamento ambiental prévio, consultas às populações e comunidades afetadas pelos empreendimentos, execução física e investimentos executados por meio de investimentos privados e concessões;
- Grande parte das informações disponibilizadas podem ser baixadas em formato de planilha; no entanto, não há informações sobre periodicidade de atualização e não são disponibilizados documentos que dão suporte às informações, como extratos de contratos e editais de licitação, por exemplo;
- As informações sobre as medidas institucionais são apenas descritivas e não há caracterização sobre elas, nem uniformidade na atualização sobre sua execução;
- Há a tendência de divulgação de apenas dados, sem documentos de suporte para validação do que é informado ao público;
- Ausência de previsão normativa e ações específicas de inclusão da sociedade civil na discussão, execução e monitoramento dos projetos incluídos no Novo PAC;
- Falta de clareza quanto à relação entre os investimentos previstos no Novo PAC e os planos setoriais de infraestrutura, critérios empregados para seleção dos projetos⁸, bem como ausência de divulgação das discussões e fundamentos decisórios das deliberações do CGPAC.

8

Com exceção daqueles pertencentes ao PAC Seleções, que conta com editais específicos com critérios de seleção.

RECOMENDAÇÕES

A partir da análise realizada anteriormente e buscando contribuir para o fortalecimento do Novo PAC, apresentamos o conjunto de recomendações abaixo para o aprimoramento da transparência e participação social do Novo PAC:

1. Divulgar os critérios de seleção e inclusão de empreendimentos na carteira do Novo PAC, bem como respectivos documentos, promovendo um processo decisório transparente e rastreável.
2. Manter registro atualizado e público das discussões e fundamentos decisórios das deliberações do CGPAC.
3. Organizar e manter um registro centralizado, atualizado e público de todas as informações sobre os investimentos, destacando as ações do Novo PAC, em um único portal público, facilitando o acesso aos interessados no acompanhamento das ações do Novo PAC e evitando inconsistências entre as informações presentes em diversos portais federais, como Transferegov, Obrasgov/Painel Obrasgov e Portal da Transparência.
4. Publicar normativo que identifique os grupos de dados, informações e documentos a serem publicados proativamente por todos os entes que receberem recursos vinculados a projetos de infraestrutura do Novo PAC (Anexo 1). Recomenda-se que o normativo e seu anexo tenham caráter obrigatório e vinculativo, prevendo a publicação em formato aberto, atualizada, com garantia de download dos dados e registro no Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br).
5. Publicar normativo que determine o cadastro dos investimentos realizados por meio de investimentos privados (tais como Parcerias Público-Privadas) e concessões no Obras.Gov, identificando-se os grupos de dados, informações e documentos a serem publicados proativamente em caso de investimentos sob essas modalidades (Anexo 2). Recomenda-se que o normativo e seu anexo tenham caráter obrigatório e vinculativo, prevendo a publicação em formato aberto, atualizada, com garantia de download dos dados e registro no Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br).
6. Promover a publicação atualizada e periódica de informações quantitativas e qualitativas sobre a implementação das medidas institucionais do Novo PAC, organizada em bases de dados em formato aberto, atualizada, com garantia de download dos dados e registro no Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br), conforme detalhamento presente no Anexo 3.
7. Garantir a divulgação pública e periódica de relatórios de monitoramento e gerenciamento dos projetos e investimentos do Novo PAC, contando com indicadores relacionados a objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e planejamento setoriais.
8. Criar mecanismos de participação social no Novo PAC que promovam a participação no planejamento e priorização de projetos a serem incluídos no Programa, com a participação de membros da sociedade civil e representantes de comunidades locais impactadas.

9. Promover a realização de Consultas Livres, Prévias e Informadas, quando for o caso dos investimentos previstos no Novo PAC que afetem potencialmente os direitos de povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais, antes de sua inclusão definitiva no Programa.
10. Implementar a criação de grupos de observadores formados por membros da sociedade civil e representantes das comunidades locais impactadas pelos empreendimentos, com a finalidade de acompanhar obras estruturantes de valor substancial ou com impactos sociais e ambientais significativos.
11. Elaboração e disseminação de diretrizes para o estímulo à participação dos beneficiários finais na execução dos investimentos do Novo PAC, para os Estados e Municípios, de acordo com a diretriz presente no art. 8º da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 32/2024.
12. Incluir a previsão de registro e disponibilização das informações básicas sobre mecanismos e oportunidades de participação social no Programa no Portal do Novo PAC. Entre as informações básicas destacam-se lista de participantes, atas, relatórios de devolutiva e documentos e informações apresentados.

ANEXO 1

O rol abaixo consolida dados dispersos nos diferentes sistemas de dados analisados e utiliza definições empregadas em legislação (como o Artigo 165, §15, da Constituição Federal, Lei de Licitações e Contratos Administrativos), manuais (como o Manual do Usuário Obras.Gov e Manual do Usuário Portal dos Convênios) e guias federais (como o dicionário de dados do Portal da Transparência, o Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos, e o Guia IBAMA de Estrutura do Plano de Gestão Ambiental).

IDENTIFICAÇÃO	
Identificador único	Referência da intervenção
Cadastro	Data de cadastramento da intervenção no Obras.Gov (dia/mês/ano)
Natureza da intervenção	Projeto, Estudo, Obra, Outros, Projeto de Investimento em Infraestrutura (agregador para visão consolidada do empreendimento)
Nome do empreendimento	Nome por meio do qual a intervenção é conhecida
Localização	Endereço da intervenção
Georreferenciamento	Coordenadas via longitude e latitude ou geometria ponto, reta ou polígono
Eixo, tipo e subtipo	Área temática que qualifica a intervenção
Objeto	Descrição da finalidade da intervenção. Em caso de empreendimento para mitigação e adaptação climática incluir descriptivo da mudança transformativa pretendida pela intervenção.
Função social	Descrição da finalidade de uso social da intervenção
Metal global	Descrição do resultado final esperado da intervenção
ALINHAMENTO ESTRATÉGICO	
Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	Descrição de alinhamento da intervenção com ODS
Acordo de Paris	Descrição de alinhamento da intervenção com metas do Acordo de Paris
Plano Plurianual (PPA)	Identificação do PPA e do programa ao qual a intervenção está vinculada
Plano de Contratações Anual (PCA)	Identificação do PCA ao qual a intervenção está vinculada
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Identificação da LDO a qual a intervenção está vinculada
Lei Orçamentária Anual (LOA)	Identificação da LOA a qual a intervenção está vinculada
Plano da Política Vinculado	Identificação de Plano de Política Pública ou Plano Setorial ao qual a intervenção está vinculada
Portfólio de projetos	Identificação de Portfólio de Projetos Prioritários ao qual a intervenção está vinculada
EMENDAS	
Nº da emenda	Número da emenda parlamentar, conforme registrado no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI
Código parlamentar	Código do autor da emenda parlamentar, conforme registrado no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI

Autor emenda	Nome do parlamentar autor da emenda
Ano emenda	Ano em que emenda foi proposta
Partido parlamentar	Partido do autor da emenda parlamentar
UF parlamentar	Estado de destinação do recurso
Análise ministerial	Análise de adequação da emenda pelo correspondente ministério setorial
Impedimento técnico	Impedimentos de ordem técnica apresentados
Valor Empenhado	Valor empenhado para a emenda, no ano
Valor Liquidado	Valor liquidado para a emenda, no ano
Valor Pago	Valor pago para a emenda, no ano
PREPARAÇÃO	
Estudo técnico preliminar	Documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução
Anteprojeto	Peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico
Análise Custo-Benefício	Documento quantitativo sistemático de avaliação de projetos, programas e políticas governamentais sob a perspectiva do bem-estar social
Projeto básico	Conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a intervenção, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares e que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução
Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado (CCLPI)	Plano de realização de CCLPI Ata das reuniões realizadas Relatório de devolutiva
Impacto ambiental	Estudo de Impacto Ambiental (EIA) Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)
Audiências públicas	Chamamento para realização de audiências públicas para discussão do licenciamento ambiental prévio Ata de audiências públicas realizadas Relatório de devolutiva das audiências públicas sobre o licenciamento prévio
Impacto social	Estudo de impacto de gênero
Impacto território	Estudo de componente indígena ou quilombola
Mitigação de impacto social	Plano de reassentamento
Licença Prévia	Licença Prévia ou dispensa por decisão administrativa do órgão competente
FINANCIAMENTO	
Executor	Organização que será responsável por executar a intervenção
Repassador de recurso	Organização que repassará recursos para a execução da intervenção
Tomador de recurso	Organização que gerencia ou administra os recursos da intervenção
Investimento previsto	Valor previsto do empreendimento

Fonte de recurso	Informação desagregada das fontes de financiamento
Valor liberado	(R\$)
Instrumentos assinados	Número de instrumentos assinados
Total em movimentações financeiras	(R\$)
Saldo	Saldo em conta
Devolução	Valor devolvido
LICITAÇÃO	
Nº da licitação	Número da licitação, conforme registrado no Transfere.Gov
Objeto da licitação	Descrição do que será contratado pela Administração Pública
Modalidade	Pregão, Concorrência, Leilão, Concurso, Diálogo competitivo. Licitação internacional
Valor do edital	O valor atribuído à licitação
Data da publicação do edital	dia/mês/ano
Edital	Documento do edital da licitação
Data da abertura da licitação	dia/mês/ano
Audiências e consultas públicas	Chamamento para realização de audiências ou consultas públicas para a discussão do edital de licitação
	Ata de audiências ou consultas públicas realizadas
	Relatório de devolutiva de audiências ou consultas públicas
Regime de contratação	Empreitada por preço unitário, Empreitada por preço global, Empreitada integral, Contratação por tarefa, Contratação integrada, Contratação semi-integrada, Fornecimento e prestação de serviço associado
Planilha orçamentária	Planilha de referência usada para comparação em relação aos valores licitados
Cronograma físico-financeiro planejado	Ferramenta de planejamento de obra contendo prazos planejados para execução e orçamento disponível
Quantitativos	Planilha de levantamento quantitativo
Pareceres	Pareceres técnicos de engenharia
Projeto executivo	Conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico
Desenhos, especificações e memoriais	Descritivos das estruturas e materiais a serem empregados no empreendimento com suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes
Comissão de licitação	Composição da comissão de licitação e nome do agente de contratação
	Atas das reuniões da comissão de licitação e/ou registros das discussões e decisões por parte do agente de contratação
Licitantes	Identificação dos licitantes
Propostas	Apresentação das propostas submetidas
Vencedor	Apresentação da proposta vencedora
Adjudicação e homologação	Atos de adjudicação e homologação da licitação
	Data de homologação da licitação
Plano Básico Ambiental (PBA)	Documento técnico solicitado no licenciamento ambiental para a instalação da obra. Também recebe o nome de Plano de Gestão Ambiental (PGA), Plano de Controle Ambiental (PCA), Relatório de Controle Ambiental (RCA), Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais (RDPA)

Licença de Instalação	Licença de instalação ou dispensa por decisão administrativa do órgão competente
Mitigação de impacto ambiental	Termo de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCA)
CONTRATAÇÃO	
Contrato	Instrumentos contratuais e aditamentos
Regime	Regime de execução do contrato
Contratada	Nome e CNPJ da empresa contratada e representantes
PROGRESSO FÍSICO	
Data Inicial Prevista	Data inicial planejada com base no cronograma inicial
Data Final Prevista	Data de conclusão planejada com base no cronograma inicial
Autorização de Início de Obra (AIO)	Documento comprobatório de início da obra
Termo de Recebimento Definitivo (TRD)	Documento comprobatório de conclusão da obra
Termo de Aceitação (TA)	Documento comprobatório de conclusão da obra
Execução Física	Percentual da execução física
Responsável técnico execução	Nome, e-mail, telefone e registro profissional
Responsável técnico fiscalização	Nome, e-mail, telefone e registro profissional
Anotação de responsabilidade técnica (ART) ou Registro de responsabilidade emissão (RTT)	Documento e data de emissão
Cronograma físico inicial	Cronograma físico planejado
Revisões de cronograma	Repactuações do cronograma físico inicial
Data de início de cada medição	dia/mês/ano
Data fim de cada medição	dia/mês/ano
Medições efetuadas	Documento das medições efetuadas
Solicitações de alteração	Documentos solicitando alteração de alguma previsão do contrato, tais como escopo, prazo e preço
Razões para alteração	Justificativa para alterações e aditamentos aprovados no contrato
Variação do prazo global	Percentual de variação (prazo planejado x prazo aditado)
Participação social	Ata de reuniões com a população impactada pela obra
PROGRESSO FINANCEIRO	
Empenhos gerados	Número do Empenho, UG Emitente, Valor do Empenho (R\$)
Repasses gerados	Número do Repasse, UG Emitente, Valor do Repasse (R\$)
Ajustes do Plano de Trabalho (PT)	Ajustes que não implicam em alteração de valor, vigência ou objeto do instrumento celebrado
Termos Aditivos (TA)	Ajustes que implicam em alteração de valor, vigência ou objeto do instrumento celebrado
Prorroga de Ofício	Prorrogação da vigência do instrumento celebrado
Variação do valor global	Percentual de variação (valor planejado x valor aditado)
Variação do valor de repasse	Percentual de variação (valor planejado x valor aditado)
Liquidação	Documentos de Liquidação
ENTREGA DA OBRA	
Atendimento ao contrato	Relatório final de execução do contrato
Vistorias	Relatórios de vistorias técnica
Licença de operação	Licença de operação ou dispensa por decisão administrativa do órgão competente

ANEXO 2

CONCESSÕES E PPPS*
Justificativa para a modalidade escolhida
Estudo de demanda, incluindo a previsão anual estimada dos serviços, no caso de PPPs
Relatório de avaliação da desestatização emitido pelo Tribunal de Contas competente
Detalhamento da contraprestação da Administração Pública, incluindo obrigações pecuniárias e garantias
Renegociações contratuais
Tarifas praticadas
Pagamentos à concessionária ou parceiro privado
Relatório de execução do projeto
Relatório de desempenho
Monitoramento das cláusulas de desempenho do contrato
Relatório de monitoramento e gestão
Pesquisa do grau de satisfação dos usuários do serviço

* Destaca-se a importância da avaliação quanto a eventuais casos de informações cuja divulgação é restrita por alguma hipótese de sigilo legalmente estabelecido.

ANEXO 3

MEDIDAS INSTITUCIONAIS	
Órgão(s) e unidade(s) responsável pela execução	
Etapas	
Cronograma de execução	
Percentual de execução	
Eventual atraso na execução	
Métricas e indicadores para acompanhamento e avaliação da execução	
Documentos e informações vinculados à execução	
Recursos investidos	



CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO

