



**DIAGNÓSTICO DE DESAFIOS E PROPOSTAS DE
APERFEIÇOAMENTO DA GOVERNANÇA DAS OBRAS
PÚBLICAS**

ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO - ENCCLA 2023

Ação 01/2023 - Elaborar diagnóstico dos desafios e propor o aperfeiçoamento da governança das obras públicas, no tocante aos projetos, à execução e à prestação de contas, visando transparência e medidas anticorrupção.

Proponente: Secretaria de Gestão do Ministério da Economia - SEGES/ME

Coordenação: SEGES, ATRICON.

Colaboradores: ADPF, AGU, AJUFE, AMPCON, CADE, CGM/SP, CGU, CNMP, CONACI, DRCI, MPDFT, MPF, MPT, PF, REDE/ SECEX-SC, TCU.

Elaboração Técnica:

Gabinete da Diretoria de Transferências e Parcerias da União – DTPAR /SEGES/MGI.

Brasília (DF), 2023.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	3
METODOLOGIA	5
IDENTIFICAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES DAS ENTREVISTAS	7
QUADRO DE INSTITUIÇÕES QUE RESPONDERAM AO QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO	8
CARACTERIZAÇÃO DO ESCOPO DAS PERGUNTAS.....	9
EXTRATO DE RESPOSTAS - QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO	11
EXTRATO DE RESPOSTAS – ENTREVISTAS	33
PERGUNTA 1. Há quanto tempo o(a) Sr./Srª lida com a temática de obras públicas?.....	33
PERGUNTA 2. Na sua visão, quais foram os pontos comuns ou mais frequentes entre as dificuldades que acabam culminando na paralisação de obras públicas?.....	34
PERGUNTA 3. O(a) Sr./Srª conseguiria mensurar se há uma recorrência no(s) tipos de objeto de obra demandas de sua instituição? Há alguma iniciativa de padronização (objetos ou projetos padronizados) para atender pedidos de novas obras?.....	42
PERGUNTA 4. O(a) Sr./Srª acredita que o projeto padrão chega a ser a solução ou tem baixa capacidade de impedir a paralisação de obras?.....	47
PERGUNTA 5. Na sua experiência em obra públicas, e no contexto de obras paralisadas/inacabadas, há uma recorrência nos objetos?.....	52
PERGUNTA 6. Considerando que existem exigências externas às obras públicas (como por exemplo: Licenciamento Ambiental e Titularidade do Imóvel), para que estas sejam realizadas, o(a) Sr./Srª verifica se há alguma recorrência de problemas decorrentes dessas questões?	55
PERGUNTA 7. O(a) Sr./Srª participou, participa ou tem conhecimento de alguma iniciativa para o estudo/tratamento de obras paralisadas?.....	59
PERGUNTA 8. O(a) Sr./Srª consegue identificar alguma boa prática na execução de obras públicas (de governança ou gestão) que julgue oportuno compartilhar?.....	63
PERGUNTA 9. Considerando que no universo de obras públicas temos os poderes executivos, legislativo e judiciário atuando, direta e indiretamente. O(a) Sr./Srª consegue identificar alguma boa prática que possa auxiliar na finalização de obras paralisadas?.....	67
PERGUNTA 10. Na questão de acesso a dados e transparência de informações sobre obras públicas, a sua instituição utiliza que meios, para atender demandas nesse sentido? Tem alguma iniciativa de centralização disso que o Sr./Srª queira destacar?.....	71
PERGUNTA 11. O(a) Sr. Srª conhece, e indica (ou utiliza em sua instituição) alguma outra base de dados (seja federal, estadual ou municipal) que possa ter dados de obras públicas?.....	76
PRINCIPAIS CONCLUSÕES	78
PROPOSIÇÕES NO ÂMBITO DA ENCCLA.....	80
REFERÊNCIAS	

APRESENTAÇÃO

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) existe desde 2003 e é "a principal rede de articulação institucional brasileira para o arranjo, discussões, formulação e concretização de políticas públicas e soluções de enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro". Atualmente conta com aproximadamente 90 instituições públicas - pertencentes a todos os Entes federativos e aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), além do Ministério Público.

Seguindo interpretação sugerida no Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas¹ (TCU/ATRICON - 2021), a expressão "política pública", amplamente utilizada neste documento, representará *"conjunto de programas, ações e decisões implementadas pelos diferentes níveis de governos, com a participação direta ou indireta da iniciativa privada e das diversas organizações da sociedade civil"*.

A cada ano a Plenária da ENCCLA se reúne para votar a escolha de cerca de 10 Ações que devem ser desenvolvidas no ano subsequente. Em 2022, a SEGES/MGI propôs uma ação relacionada à melhoria da governança das obras públicas no Brasil, a qual foi aprovada e deve ser desenvolvida em 2023 em parceria com a ATRICON.

Nesse contexto, a Ação 01/2023 da ENCCLA a busca contribuir com a melhoria da Governança das Obras Públicas executadas no universo das mais diversas políticas públicas implementadas pelo governo brasileiro, de forma direta ou de forma descentralizada, por intermédio de transferências ou qualquer tipo de parceria que envolva destinação de recursos federais para viabilização total ou parcial de empreendimentos de maneira colaborativa com entes subnacionais. A Ação 1, está sob coordenação das seguintes instituições:

- SEGES - Secretaria de Gestão e Inovação (Titular: Regina Lemos – Diretora de Transferências e Parcerias da União); e
- ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Titular: Soraya Thomaz Dias Victor – Conselheira – TCE/CE).

Foram pactuadas durante a XX Reunião Plenária da ENCCLA em 2022 as seguintes atividades e entregas no âmbito da Ação 01/2023:

- A1. Elaborar diagnóstico dos desafios em conjunto com os órgãos envolvidos.
- A2. Compilar iniciativas e boas práticas já existentes.
- A3. Realizar reunião com a Comissão externa de Obras Paralisadas da Câmara dos Deputados.
- A4. Elaborar estudo com propostas para o aperfeiçoamento da governança das obras públicas, no tocante aos projetos, à execução e à prestação de contas.

¹ Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas / Tribunal de Contas da União, Instituto Rui Barbosa, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) – Brasília : TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc), 2021.

Para essas atividades foi elaborado um questionário online para respostas, realizada entrevistas com os principais *stakeholders*, dentre eles a Comissão Externa de Obras Paralisadas da Câmara dos Deputados e coletado materiais sobre o tema para embasar o presente estudo.

O principal objetivo dos instrumentos de pesquisa foi coletar dados fidedignos ao universo particular de diversas instituições acerca das obras públicas no Brasil, com agentes que vivenciem no dia a dia a elaboração, a execução e a prestação de contas de projetos de Obras Públicas (independente da fonte de financiamento).

A partir dessas informações, serão abordados três aspectos no presente documento:

- (i) Diagnóstico da situação da **gestão de obras públicas** no Brasil;
- (ii) Diagnóstico sobre as **melhores práticas de governança e gestão de obras**, com foco no trato das obras paralisadas; e
- (iii) Estudo com **proposta de ações para o aperfeiçoamento da governança das obras públicas**, no tocante aos projetos, à execução e à prestação de contas.

METODOLOGIA

A coleta de informações para produção dos artefatos objetivados na Ação 01/2023 da ENCCLA se deu por meio da aplicação de Questionário Eletrônico, com perguntas fechadas (de múltipla escolha) e perguntas abertas onde os participantes poderiam registrar seu posicionamento por escrito. Referido questionário foi desenvolvido pela coordenação da ação e disponibilizado para contribuições de todos os órgãos integrantes da ação. Após as contribuições e devidamente validado pela equipe, foi veiculado via Aplicativo MS Forms, durante 20 (vinte) dias, para participação voluntária de instituições componentes da ENCCLA, bem como para órgãos e entidades da Rede de Parcerias do Governo Federal.

Paralelamente à aplicação do Questionário Eletrônico, realizou-se também um conjunto de Entrevistas, realizadas por meio de videoconferências, mediante a utilização de roteiro de 11 (onze) perguntas sobre a temática alvo, cujas compilações de respostas extraídas encontram-se reunidas em seção específica deste Relatório. Registra-se, por oportuno, que as respostas apresentadas a cada pergunta foram organizadas na forma de extração sintética de principais falas trazidas pelas instituições participantes, não representando, porém, transcrição literal. Cumpre anotar também, que se procedeu a anonimização dos entrevistados na narrativa do presente documento, em observância à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), embora as respectivas gravações tenham sido mantidas em arquivo digital de acesso restrito, sob a guarda da DTPAR/SEGES/MGI.

As respostas ao Questionário Eletrônico e às Entrevistas foram analisadas inicialmente de forma separada e, na conclusão do documento, promove-se a integração das principais constatações, perspectivas e proposições coletadas nos dois instrumentos, para fins de consolidação.

Assim, destaca-se que o presente estudo buscará adotar caminhos sugeridos pelo método comparativo, utilizado no universo das ciências sociais. Posto que se propõe analisar as respostas apresentadas nas entrevistas item-a-item, de modo a identificar e valorizar a diferenciação, a diversidade de pontos de vistas verificados entre as diversas instituições participantes. Nesse propósito, se tentará reconhecer semelhanças e descobrir relação empírica entre as variáveis, buscando estabelecer consensos e correlações entre os vários posicionamentos acerca do fenômeno social em apreciação.

Efetuada a análise das entrevistas, proceder-se-á o cruzamento desta com aspectos estatísticos verificados como resultados da aplicação de Questionário Eletrônico, semiestruturado, de perguntas abertas e fechadas, que fora aplicado a um grupo amostral aderente ao convite dirigido a um universo heterogêneo de órgãos e instituições, com diferentes níveis de atuação e convívio com a temática alvo.

Desse cruzamento, de aspectos qualitativos e quantitativos, se pretende extrair inferências, consensos, entendimentos predominantes (concordâncias) e até mesmo dissensos que sugiram a necessidade de pacificação de entendimentos, ou mesmo aprimoramentos normativos, acerca de aspectos relevantes que orbitem a temática ou nela exerçam influência.

Observadas as limitações dos métodos qualitativos de pesquisa e respeitando a subjetividade que eventualmente se mostre inerente às manifestações apresentadas, especialmente no contexto das Entrevistas, julga-se oportuno registrar que os entendimentos apresentados não serão submetidos a qualquer tipo de validação ou enquadramento de aspecto jurídico normativo pré-existente. Tal posicionamento se dá justamente no contexto de tentar compreender as visões existentes em relação aos aspectos objetivados nas perguntas, com intuito de reconhecer suas nuances em prol da construção propositiva no universo de estudo.

IDENTIFICAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES DAS ENTREVISTAS

1. **Comissão Externa de Obras Inacabadas da Câmara dos Deputados:** presidida pela Deputada Flávia Morais, foi recomposta nesta legislatura em 15/03/23, com o objetivo de acompanhar e monitorar a conclusão das obras públicas paralisadas e inacabadas, de forma a otimizar a utilização dos recursos públicos para que essas obras possam ser efetivamente entregues à população.

2. **Tribunal de Contas do Ceará:** é a instituição pública tem a competência constitucional de fiscalizar e julgar a boa e regular aplicação dos recursos públicos pelos administradores e demais responsáveis, auxiliando a Assembleia Legislativa do Estado no exercício do controle externo. Esse tribunal conta com o sistema "**e-Obras TCE Ceará**" que utiliza bases de dados estruturadas, disponibilizadas pelo governo do estado, que possibilita acompanhar o andamento das obras, fiscalizar a gestão dos contratos, com acesso rápido aos documentos contratuais, e tomar decisões mais precisas.

3. **Projeto Calha Norte:** é um programa do governo brasileiro voltado para o desenvolvimento sustentável, a infraestrutura e a presença do Estado nessa área estratégica para a soberania nacional. Essa região abrange áreas remotas e de difícil acesso, o que geram dificuldades adicionais devido às características geográficas e logísticas da região, levando a atrasos, paralisações ou não conclusão. Entre os principais problemas estão: desafios logísticos; questões ambientais, devido a legislação ambiental rigorosa e à importância de sua preservação; falta de recursos; gestão inadequada, por falta de capacidade técnica e de gestão por parte das instituições envolvidas; aspectos sociais específicos da região.

4. **Confederação Nacional de Municípios (CNM)** é uma organização independente, apartidária e sem fins lucrativos, fundada em 8 de fevereiro de 1980. O objetivo maior da CNM é consolidar o movimento municipalista, fortalecer a autonomia dos Municípios e transformar a entidade em referência mundial na representação municipal, a partir de iniciativas políticas e técnicas que visem à excelência na gestão e à qualidade de vida da população. Trabalha no contexto de obras públicas promovendo reuniões técnicas de orientação sobre o uso do recurso público e seus sistemas, como o [Obrasgov.br](#), o [Transferegov](#) e o [Painel de Obras](#).

5. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação:** tem a missão de transferir recursos financeiros e prestar assistência técnica aos estados, municípios e ao Distrito Federal, para garantir uma educação de qualidade a todos. Os repasses de dinheiro são divididos em constitucionais, automáticos e voluntários (convênios). Uma das iniciativas voltadas ao tema obras públicas foi a publicação de uma portaria conjunta com o MGI e a CGU, que funciona como um "manual de instruções" aos entes federativos que possuem obras paralisadas ou inacabadas e têm o desejo de retomar essas obras com o aporte financeiro e técnico do Governo Federal, por meio do FNDE.

6. **Ministério do Desenvolvimento Regional:** responsável por diversas áreas relacionadas ao desenvolvimento sustentável e infraestrutura no Brasil. Quando se trata de obras públicas paralisadas ou não concluídas, o MDR desempenha um papel importante na coordenação, monitoramento e busca por soluções para esses projetos, a saber: i) monitoramento e Identificação dessas obras públicas; ii) articulação com outros órgãos; iii) busca por recursos e financiamento; iv) revisão e ajuste de projetos; v) transparência e divulgação de informação e; vi) programas de retomada de obras.

7. **Ministério Público do Trabalho:** quando se trata de obras públicas paralisadas ou não concluídas, o MPT procura garantir as condições adequadas de trabalho, bem como na busca pela regularização das situações trabalhistas envolvidas. Atua, por exemplo, na fiscalização e em casos de irregularidades trabalhistas; na mediação e negociação; em ações judiciais e; participa de comitês e fóruns de discussão sobre obras públicas paralisadas, contribuindo com sua expertise em questões trabalhistas.

8. **Tribunal de Contas da União:** órgão de controle externo do governo federal brasileiro, responsável por fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, avaliar a legalidade e a eficácia das ações governamentais e contribuir para o aprimoramento da gestão pública. Quando se trata de obras públicas paralisadas ou não concluídas, o TCU desempenha um papel crucial na análise, avaliação e recomendação de medidas para garantir a eficiência e a regularidade desses projetos. As atribuições abarcam, entre outras, a análise e fiscalização; identificação de irregularidades, falhas e possíveis desvios de recursos e; indícios de má gestão, corrupção ou outras irregularidades.

9. **Controladoria-Geral da União:** quando se trata de obras públicas paralisadas ou não concluídas, a CGU desempenha um papel fundamental na fiscalização, na análise de irregularidades e na promoção da integridade na gestão desses projetos. Algumas das ações da CGU incluem: fiscalização e auditoria, detectando possíveis irregularidades, desvios de recursos, má gestão e falhas nos processos; identificação de problemas que possam paralisar as obras e problemas de planejamento; recomendações e ações corretivas com base nas fiscalizações e auditorias; transparência e divulgação de informações sobre as obras públicas; capacitação e orientação de gestores públicos sobre boas práticas de gestão de obras; denúncias e canal de comunicação para recebimento de denúncias sobre irregularidades em obras públicas, permitindo que cidadãos e colaboradores internos possam reportar possíveis problemas.

10. **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO** do Congresso Nacional é responsável por analisar e deliberar sobre assuntos relacionados ao orçamento público e ao planejamento governamental no Brasil. No que tange às paralisações de obras, ela pode identificar as razões que levaram a essas paralisações, avaliar as consequências dessas interrupções, realizar análises detalhadas das justificativas apresentadas pelos órgãos responsáveis pela execução das obras e determinar a alocação de recursos orçamentários para a retomada desses projetos.

QUADRO DE INSTITUIÇÕES QUE RESPONDERAM AO QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO

INSTITUIÇÃO	QUANTIDADE DE RESPOSTAS
Caixa Econômica Federal - CEF	1
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf	1
Conexão BIM - Rede Privada Especialistas em <i>Building Information Modeling</i> (BIM)	1
Confederação Nacional de Municípios - CNM	2
Controladoria Geral da União - CGU	1
Controladoria Geral do Estado do Amazonas e Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amazonas*	2
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	1
Ministério das Cidades	1
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	1

Observatório Social do Brasil - Foz do Iguaçu (Instituição não governamental, sem fins lucrativos)	1
Polícia Federal - PF	1
Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação de Pernambuco	1
Secretaria do Tesouro Nacional - STN	1
Tribunal de Contas da União - TCU	2
Transparência Brasil (Instituição não governamental, sem fins lucrativos)	1
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional	1

*Resposta conjunta

CARACTERIZAÇÃO DO ESCOPO DAS PERGUNTAS

Nesta seção, se promove breve descritivo acerca do escopo das principais perguntas utilizadas nos instrumentos de pesquisa, especialmente na Entrevista, de modo a caracterizar seu propósito e demonstrar sua relevância do levantamento em curso.

PERGUNTAS DA ENTREVISTAS	OBJETIVO
1. Há quanto tempo o(a) Sr./Sr ^a lida com a temática de obras públicas?	Identificar e registrar tempo de experiência, vivência ou nível de contato com a temática alvo.
2. Durante sua atuação profissional, o(a) Sr./Sr ^a já deve ter ouvido de vários atores sobre os problemas enfrentados nas obras públicas. Na sua visão, quais foram os pontos comuns ou mais frequentes entre as dificuldades que acabam culminando na paralisação de obras públicas?	Identificar elenco de problemas comuns e dificuldades mais frequentes com potencial reflexo na execução de obras públicas.
3. O(a) Sr./Sr ^a conseguiria mensurar se há uma recorrência no(s) tipos de objeto de obra demandas de sua instituição? Há alguma iniciativa de padronização (objetos ou projetos padronizados) para atender pedidos de novas obras?	Identificar a eventuais recorrências no universo de obras demandas dos órgãos executores, na perspectiva destes, dos órgãos de controle e instituição representante dos executores; Identificar iniciativas de padronização de objetos e projetos.
4. O(a) Sr./Sr ^a acredita que o projeto padrão chega a ser a solução ou tem baixa capacidade de impedir a paralisação de obras?	Identificar a percepção dos entrevistados acerca utilização de projetos padronizados no universo de políticas públicas que aplicam essa estratégia para sua execução.
5. Na sua experiência em obra públicas, e no contexto de obras paralisadas/inacabadas, há uma recorrência nos objetos?	Identificar a percepção acerca de recorrência de objetos no universo de obras paralisadas na perspectiva de levantar eventual quanto a suscetibilidade à problemas entre os diversos tipos de obras.
6. Considerando que existem exigências externas às obras públicas (como por exemplo: Licenciamento Ambiental e Titularidade do Imóvel), para que estas sejam realizadas, o(a) Sr./Sr ^a verifica se há alguma recorrência de problemas decorrentes dessas questões?	Verificar se Licenciamento Ambiental e Titularidade do Imóvel, além de outras questões paralelas ou externas à execução das obras, que tenham potencial repercussão em sua consecução.
7. O(a) Sr./Sr ^a participou, participa ou tem conhecimento de alguma iniciativa para o estudo/tratamento de obras paralisadas?	Identificar se a instituição entrevistada participa, acompanha ou tem conhecimento de iniciativas no contexto alvo.

<p>8. O(a) Sr./Sr^a consegue identificar alguma boa prática na execução de obras públicas (de governança ou gestão) que julgue oportuno compartilhar?</p>	<p>Identificar boas práticas na execução de obras públicas.</p>
<p>9. Considerando que no universo de obras públicas temos os poderes executivos, legislativo e judiciário atuando, direta e indiretamente. O(a) Sr./Sr^a consegue identificar alguma boa prática que possa auxiliar na finalização de obras paralisadas?</p>	<p>Identificar boas práticas correlatas à retomada ou finalização de obras públicas.</p>
<p>10. Na questão de acesso a dados e transparência de informações sobre obras públicas, a sua instituição utiliza que meios, para atender demandas nesse sentido? Tem alguma iniciativa de centralização disso que o Sr./Sr^a queira destacar?</p>	<p>Identificar meios utilizados para atendimento de demandas sobre transparência. Identificar iniciativas de centralização de dados ou reconhecimento das plataformas existentes.</p>
<p>11. O(a) Sr. Sr^a conhece, e indica (ou utiliza em sua instituição) alguma outra base de dados (seja federal, estadual ou municipal) que possa ter dados de obras públicas?</p>	<p>Identificar eventuais indicações de bases de dados ou reconhecimento quanto a existência destas nas 3 esferas de governo.</p>

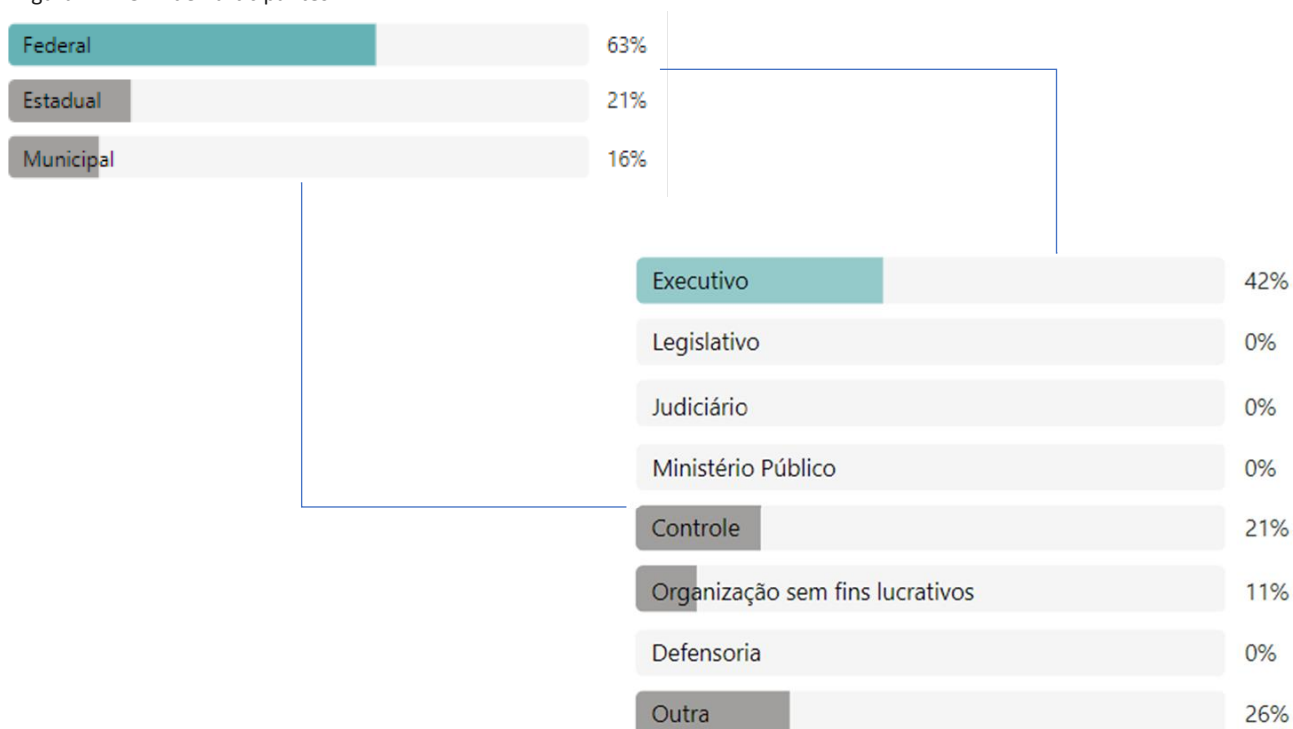
EXTRATO DE RESPOSTAS - QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO

Apresenta-se a seguir as principais perguntas e respectivas análises de respostas apresentadas ao Questionário eletrônico respondido por instituições governamentais, poder legislativo e órgãos de controle e representações da sociedade civil organizada, versando sobre a temática de obras paralisadas.

As respostas serão apresentadas item a item ou de forma agrupada, em formato compilado, combinado manifestações por perfil da instituição, quando aplicável.

Abrangência federativa e perfil de atuação das Instituições participantes:

Figura 1 – Perfil de Participantes

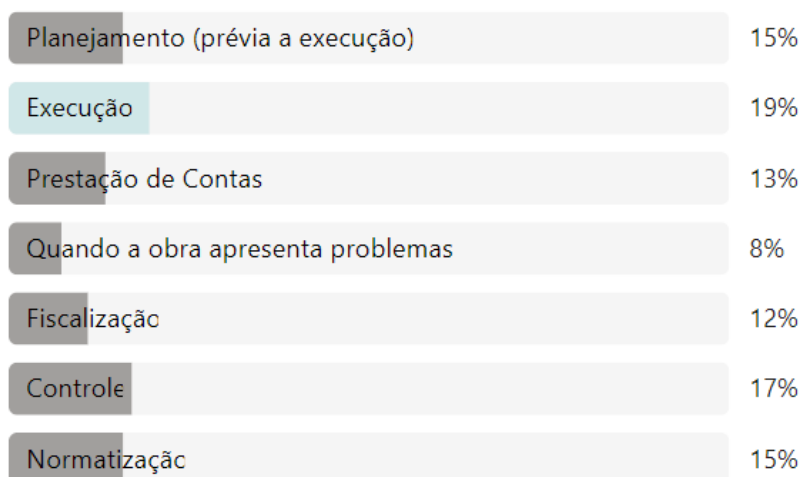


Comentário 1

No questionário eletrônico verificou-se a predominância de participantes da esfera Federal (Executivo e Legislativo) bem como de órgãos e instituições do poder executivo, nos três níveis de governo. Registre-se ainda, a representação de órgãos de controle das instâncias Federal e Estadual, bem como de entidade representativa do nível municipal e entidades do terceiro setor que monitoram e acompanham o tema.

Identificação da fase de um projeto de obras em que as instituições respondentes atuam:

Figura 2 – Perfil de atuação por fase da obra

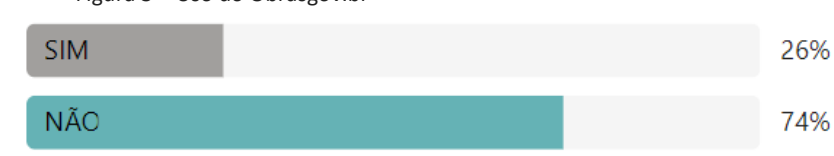


Comentário 2

Como se verifica, a coleta contou com participação de grupo diversificado de instituições, que assinalaram atuar em grande parte das etapas ou atividades correlatas às obras públicas, na perspectiva das alternativas disponibilizadas, com percentual ligeiramente maior na atividade de execução, sinalizado por 19% dos participantes.

A instituição faz uso do Obrasgov.br para registro de suas obras?

Figura 3 – Uso do Obrasgov.br



Comentário 3

Verificou-se baixa utilização da Plataforma Obrasgov.br, tanto na amostra geral quanto no recorte específico de órgãos do poder executivo (SIM: 30%, NÃO: 70%). Não obstante, a Plataforma Obrasgov.br foi a solução criada pelo Governo Federal para atender a questão inicial de consolidar, sistematizar, centralizar e tornar gerenciável o controle sobre o universo de obras públicas financiadas pela União, em suas diversas ações e políticas, em todo território nacional. A Plataforma Obrasgov.br está disponível no sítio eletrônico: Obrasgov.br — Transferegov.br (www.gov.br) - com acesso livre à sociedade e o acesso via autenticação Gov.br, com ambientes para uso específico pelos órgãos executores, repassadores e tomadores de recursos.

Destaca-se também, que recentemente foi lançado também o respectivo Painel Gerencial do Obrasgov.br, em 02 de março de 2023. Nesse painel, toda a sociedade, sem necessidade de cadastro prévio ou qualquer tipo de login, pode acessar um dashboard com dados e informações georreferenciadas das obras financiadas com recursos públicos federais, executadas diretamente ou de forma descentralizada, por intermédio de parcerias da União. Tal painel gerencial, ampliou ainda mais a capacidade de transparência, controle social no contexto das obras públicas registradas no

Obrasgov.br, contribuindo potencialmente com um uso mais racional e eficiente, eficaz e efetivo dos recursos públicos.

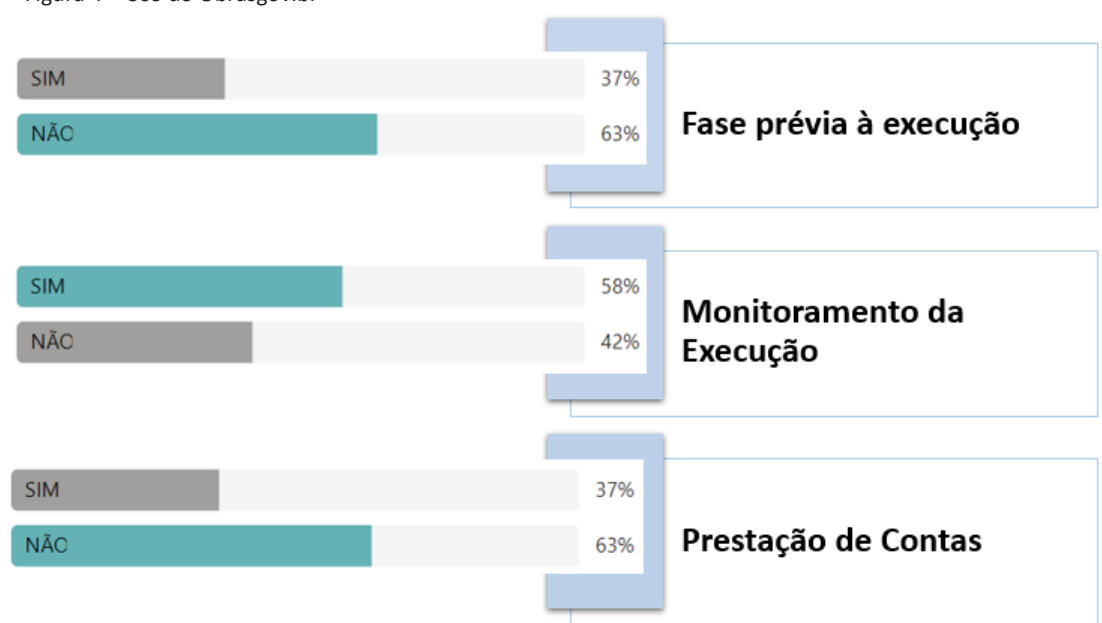
Importante enfatizar que, apesar da obrigatoriedade de uso do Obrasgov recair sobre os investimentos em infraestrutura no poder executivo da União, o marco legal da Plataforma (atualizado com a publicação do Decreto nº 10.899/2021) estendeu a possibilidade de usufruto da solução tecnológica para os órgãos e entidades dos poderes Legislativo e Judiciário Federal, Estados, Distrito Federal e Municípios brasileiros. Tal medida visa ampliar o Obrasgov.br para consolidá-lo como o Cadastro Nacional de investimentos em infraestrutura do país.

Percebe-se que mesmo no plano do executivo federal, onde existe uma obrigatoriedade do uso da plataforma centralizada denominada Obrasgov há mais de dois anos, o percentual de órgãos que alegam o desconhecimento é alto. Apesar disso, como relatado na apresentação da solução ao grupo, não é possível hoje realizar um empenho na modalidade de despesa de obras (elemento 51) sem o cadastro prévio no Obrasgov. A princípio podemos estabelecer que esse desconhecimento dos operadores ocorre porque o objetivo do Obrasgov é receber os dados dos sistemas já existentes na forma de repositório, sem a necessidade de preenchimento manual do usuário. Contudo, mesmo nesse cenário há uma subutilização da ferramenta no modelo de acompanhamento dos órgãos federais.

No que tange às esferas estaduais e municipais, nitidamente há necessidade de uma sensibilização da plataforma já existente e disponibilizada de forma gratuita para esses entes gerirem as obras públicas decorrentes de seus orçamentos. Com isso, além da maior eficiência e padronização, alcançaríamos uma maior integração interfederativa e um visão universal para a sociedade que não é obrigada a saber se a obra está sendo executada com recurso federal, estadual ou municipal, mas sim receber o resultado esperado, que é a política pública.

A instituição possui setor específico responsável pela gestão de projetos de obras?

Figura 4 – Uso do Obrasgov.br



Comentário 4

O questionamento sobre a existência de setor específico para gestão das obras públicas buscou verificar o nível de estruturação organizacional na atividade de modo a estabelecer, caso possível, correlação entre tal estruturação e o próprio universo de fatores que são percebidos como problemas ou gargalos na consecução das obras públicas.

Existência de setor específico responsável pela gestão - Estratificação “Poder Executivo”			
	Fase prévia à execução	Monitoramento da Execução	Prestação de Contas
SIM	60%	70%	50%
NÃO	40%	30%	50%

Notou-se na análise das respostas, estratificando as respostas apenas para órgãos ou instituições de atuação no poder executivo, que apesar de predominar relativa estruturação, ainda há espaço para melhoria e aprimoramento em relação ao gerenciamento de obras públicas em termos de estrutura organizacional para gestão de obras, situação que deve ser explorada mais a fundo no contexto dos órgãos do Poder Executivo Federal, bem como universo de entes subnacionais que gerenciam obras públicas.

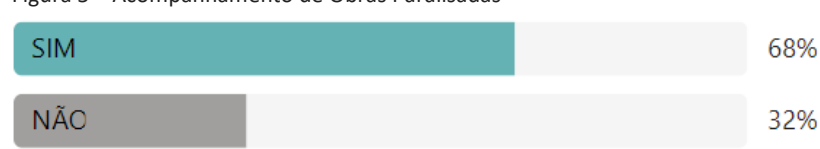
Parte-se do pressuposto e julga-se recomendável considerar, que uma estrutura organizacional vocacionada às atividades de gerenciamento das obras, desde seu planejamento até sua prestação de contas, tem relação direta com melhores níveis de desempenho nessa temática.

Importante também enfatizar, que ao longo do questionário, outras questões ratificaram essa compreensão, como por exemplo, o questionamento sobre a **“fase do ciclo de vida de um projeto de obra a instituição que apresenta maiores problemas”**, onde predominaram indicações sobre a fase de Planejamento e Execução, ou ainda nas respostas abertas sobre os principais gargalos das obras públicas, onde a questão do planejamento e do acompanhamento foram citadas de forma recorrente.

Aponta-se, portanto, considerando ainda a convergência e complementariedade do que se identificou nas respostas às entrevistas realizadas com conjunto não coincidente de órgãos, conteúdo a ser explorado mais a frente neste documento, que o nível de estruturação organizacional, como maior ou menor capacidade instalada e operacional para gestão de obras tende a minimizar os problemas que acabam culminando na paralização e abandono de obras, aumentando os níveis de eficiência e efetiva entrega dos empreendimentos públicos, executados diretamente ou de forma centralizada.

A instituição possui grupo de trabalho ou setor responsável pelo acompanhamento de obras paralisadas/inacabadas?

Figura 5 – Acompanhamento de Obras Paralisadas

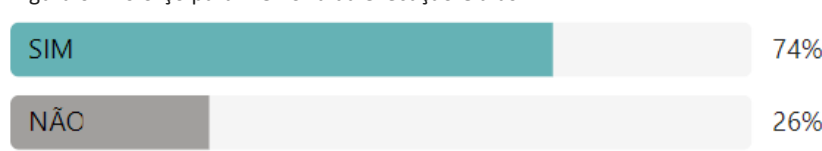


Comentário 5

Percebe-se que é frequente o estabelecimento de grupos, comitês e força-tarefa para atuar com foco em obras paralisadas. Tal constatação reforça que o enfrentamento dessa problemática é urgente e de grande relevância, uma vez que a designação de equipes para esse fim certamente gera dificuldades operacionais no contexto do fluxo ordinário de atividades de planejamento, acompanhamento e prestação de contas, havendo riscos de comprometimento nessas fases, gerando-se círculo vicioso, onde as obras paralisadas acabam concorrendo por esforços organizacionais que deveriam estar concentrados nos empreendimentos em situação regular.

A instituição possui grupo de trabalho ou setor responsável por estudar melhorias na execução de Obras Públicas?

Figura 6 – Esforço para melhoria da execução Obras

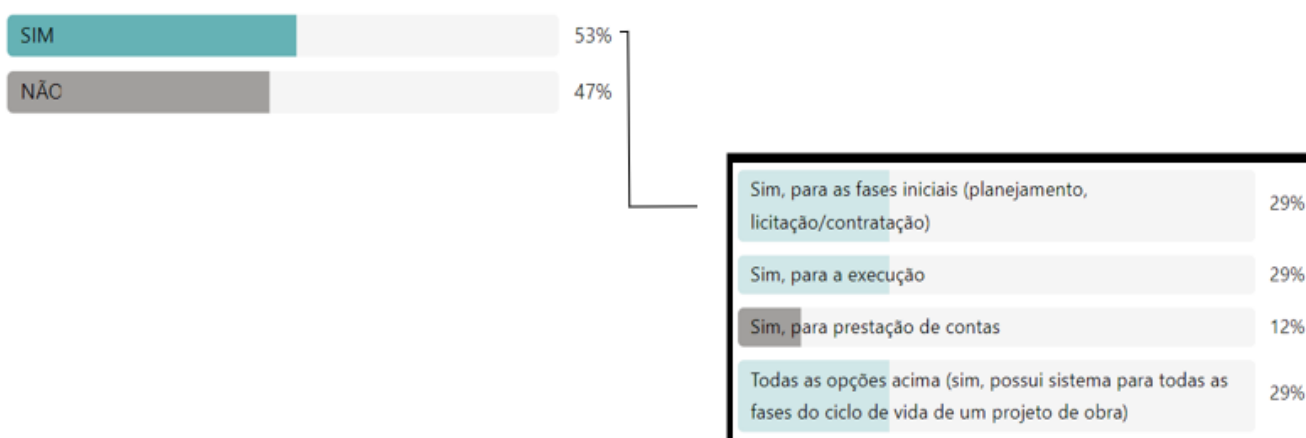


Comentário 6

Percebe-se que a maioria dos órgãos entrevistados possuem uma iniciativa de acompanhamento das obras inacabadas/paralisadas ou grupo de trabalho ou setor responsável para estudar melhorias do processo. Isso demonstra a importância dessa temática, ao mesmo tempo que evidencia que sua incidência é alta, bem como expõe a necessidade de melhoria do processo.

A instituição possui algum normativo interno sobre qualquer questão referente às Obras Públicas?

Figura 7 – Normativo sobre obras públicas



A instituição possui critérios objetivos para considerar uma obra paralisada?

Respostas dos participantes:

		Critérios
<p>63% 37%</p> <p>SIM NÃO</p>		Mediante informação do órgão contratante
		Fazemos acompanhamento das obras do Simec, por meio da planilha de prestação de informações dos entes. Consideramos paralisadas todas as obras que tenham mais de um por cento de execução e constem como "Em Reformulação", "licitação", "Planejamento pelo proponente", "Inacabada", "contratação", "paralisada".
		Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério do Desenvolvimento Regional Projetos inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC - (Aprovado pela Portaria nº 646, de 18 de março de 2020, publicada no DOU nº 55, de 20 de março de 2020, Seção 1, pág. 15, e demais alterações) - MICE/PAC-MCID 12.9. Para efeito do previsto neste Manual, considera-se: a) paralisado: o Termo de Compromisso cuja obra iniciada esteja paralisada em função dos seguintes motivos: a1) não apresentação de boletim de medição por período igual ou superior a noventa dias; a2) declarada como paralisada pelo órgão ou entidade da administração pública federal, independentemente do prazo; a3) declaração de descontinuidade da execução da obra por parte da empresa executora, independentemente do prazo; ou a4) obra interrompida por decisão judicial ou determinação de órgão de controle interno ou externo;
		Os critérios seriam: i) 90 dias sem medição; ii) Declaração do gestor ou do contratado indicando a paralisação da obra.
		A instituição adota para operações de Repasse (Contratos de Repasse e Termos de Compromisso) o critério estabelecido pela Portaria ME 12.766/2021 que considera obra paralisada aquela iniciada, não concluída e sem apresentação de boletim de medição por mais de 90 dias. Para Contratos de Financiamento (FGTS – Setor Público), considera-se paralisada a operação com primeiro desembolso realizado, com obra iniciada e não concluída, que permanecer por mais de 90 dias sem desembolso financeiro.
		Documentação de paralisação disponibilizada pela Prefeitura no portal da transparência.
		Quando a construtora abandona a obra.
		A Obra é considerada paralisada quando não apresenta evolução físico e financeira, conforme o cronograma de execução.
		Registro PNO SIMEC pelo ente.
		90 dias sem boletim de medição.

Manifestação relevante de um participante:

“Não há padronização do conceito de obra paralisada, o que compromete a comparabilidade entre diversos setores e uniformização de procedimentos, com ganho de eficiência”.

A instituição possui critérios objetivos para considerar uma obra inacabada?

Respostas dos participantes:

		Critérios
		Mediante informação do órgão contratante.
		Obra abandonada sem convênio ou contrato vigente.

<p>47% 53%</p> <p>SIM NÃO</p>	<p>Diversos itens do MICE-PAC/MCID (Aprovado pela Portaria nº 646, de 18 de março de 2020, publicada no DOU nº 55, de 20 de março de 2020, Seção 1, pág. 15, e demais alterações) possuem considerações sobre a conclusão de obras, marcos temporais de fluxos e processos para considerar uma obra concluída. Portanto, quando uma obra está sem execução ou com problemas de prestação de contas, pode-se acionar diversos o seguinte item do normativo, como exemplo: 16.6. Constatada irregularidade ou inadimplência na apresentação da prestação de contas parcial, o ordenador de despesas suspenderá imediatamente a liberação de recursos e notificará o COMPROMISSÁRIO dando-lhe o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sanar a irregularidade ou cumprir a obrigação. 16.7. Decorrido o prazo descrito no subitem anterior sem que a irregularidade haja sido sanada ou adimplida a obrigação, a MANDATÁRIA, sob pena de responsabilidade no caso de omissão, comunicará o fato ao órgão de controle interno a que estiver jurisdicionado, providenciará, junto à unidade de contabilidade analítica competente, a instauração de Tomada de Contas Especial e procederá, no âmbito do SIAFI o registro de inadimplência.</p>
	<p>Obra ou serviço de engenharia inacabado: aquele no qual, vencido o respectivo instrumento jurídico entre o FNDE e o ente federativo, a obra ou o serviço de engenharia não tenha sido concluído; (Portaria Conjunta MEC/MGI/CGU nº 82, de 10 de julho de 2023).</p>
	<p>Com o fim do período de vigência, caso não haja pedido de prorrogação e a obra não há funcionalidade, é considerada uma obra inacabada.</p>
	<p>De acordo com o que os órgãos e normativos apontam como obra inacabada.</p>
	<p>Não utilizamos o conceito de obra inacabada, uma vez que uma obra inacabada é aquela que não possui instrumento contratual ativo. Desta forma, uma obra inacabada sai do escopo de atuação da CAIXA como Mandatária ou Agente Financeiro.</p>
	<p>Documentação específica disponibilizada pela Prefeitura no portal da transparência.</p>
	<p>Quando não há recebimento formal.</p>
	<p>Medida Provisória nº 1.174/2023.</p>

Comentário conjunto para as 3 questões anteriores.

Ponto controverso entre as manifestações coletadas no questionário, os critérios para identificação da situação de paralisação de obras públicas carecem certamente de uniformização. Com o advento da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), foi estabelecido que, nas contratações de obras, **verificada a ocorrência de paralisação ou suspensão do contrato por mais de 1 (um) mês**, a Administração Pública em qualquer esfera de governo, deverá divulgar via sítio eletrônico oficial e em placa (presume-se, análoga a placa de identificação do empreendimento) a ser afixada em local da obra de fácil visualização pelos cidadãos, aviso público de “obra paralisada”, com o **motivo e o responsável pela inexecução temporária do objeto do contrato e a data prevista para o reinício da sua execução**, *in verbis*:

Art. 115. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, e cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

[...]

*§ 5º Em caso de impedimento, **ordem de paralisação** ou suspensão do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente pelo tempo correspondente, anotadas tais circunstâncias mediante simples apostila.*

*§ 6º Nas contratações de obras, verificada a ocorrência do disposto no § 5º deste artigo por mais de 1 (um) mês, **a Administração deverá divulgar, em sítio eletrônico oficial e em placa a ser afixada em local***

*da obra de fácil visualização pelos cidadãos, **aviso público de obra paralisada**, com o motivo e o responsável pela inexecução temporária do objeto do contrato e a data prevista para o reinício da sua execução.*

Note-se que, além dos aspectos técnicos e financeiros, tem-se atrelado à problemática de obras paralisadas também o Princípio Constitucional da Publicidade, bem como o dever de *accountability* dos gestores públicos junto à sociedade. No entanto, a diversidade de entendimentos existentes, na perspectiva dos diversos órgãos federais, especialmente no âmbito de seus programas e políticas de descentralização de recursos, como se identifica na amostra consultada, acaba motivando um cenário de difícil harmonização conceitual, onde acaba ocorrendo também, diferentes formas de enfrentamento do problema.

Destaca-se ainda, que diferentes interpretações e enquadramentos a respeito da situação de paralisação de obras públicas, ou mesmo caracterização destas como inacabadas, pode concorrer também para um cenário de certa insegurança jurídica, dada a probabilidade de um mesmo ente subnacional que, em face de eventuais ocorrências semelhantes de paralisação em obras sob sua gestão, pode acabar sendo impelido a aplicar tratamentos diferentes às respectivas construtoras, dada as eventuais divergências de entendimentos, caso os órgãos repassadores adotem condicionantes discrepantes para tal enquadramento (prazo, motivação, etc.).

Assim, parece oportuno conduzir discussões em direção à harmonização de conceitos e entendimentos para, no mínimo, diminuir a quantidade de interpretações em termos da caracterização de obras paralisada e inacabadas.

Atualmente, Portaria Seges/ME nº 25.405, de 23 de dezembro de 2020, que regulamenta o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento – Cipi (Obrasgov.br) instituído pelo Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020, no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, busca oferecer hipóteses de uniformização conceitual para essa temática.

No referido normativo, consta que:

CAPÍTULO II

CONCEITOS

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, consideram-se:

[...]

IV - paralisada: obra iniciada que:

- a) esteja **sem apresentação de boletim de medição** por período igual ou superior a **noventa dias**;*
- b) foi **declarada como paralisada pelo órgão** ou entidade da administração pública federal, **independentemente do prazo**;*
- c) a **empresa executora tenha declarado que não dará continuidade à obra**, independentemente do prazo; ou*
- d) **tenha sido interrompida por decisão judicial ou determinação de órgão de controle** interno ou externo;*

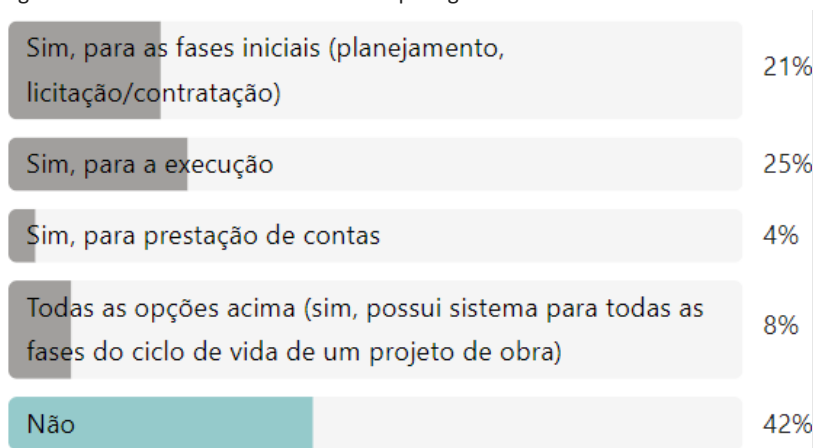
Note-se que os enquadramentos parametrizam o registro de empreendimentos iniciados antes da instituição do Obrasgov.br, bem como para identificação de ocorrências durante sua execução. Constata-se, no entanto, que o referido dispositivo infralegal carece ainda de adesão plena,

assim como a própria Plataforma Obrasgov, pelos órgãos federais. Importante constar que o executivo federal possui normativo com a padronização das situações de obra, bem como motivo de paralisação.

Alguns normativos internos estão em consonância com a norma geral, bem como outros são incompletos. Nitidamente, apesar de dois anos de vigência, a norma padronizada ainda não foi devidamente incorporada pelos operadores dessas obras públicas.

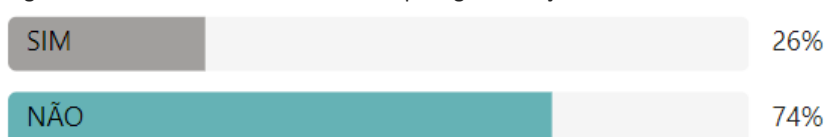
A instituição faz uso de sistema informatizado para gestão ou acompanhamento dos ciclos de vida de um projeto de obra?

Figura 8 – Uso de sistema informatizado para gestão



A instituição faz uso de sistema informatizado para governança de suas obras?

Figura 9 – Uso de sistema informatizado para governança



Comentário

Nessa parte buscou-se dois recortes, a gestão das obras, com medições, dados e a governança das obras, como um repositório de dados para a visão estratégica e tomada de decisões. Na gestão, parte mais operacional e que indubitavelmente mais cobrada de responsabilidade, pouco mais da metade possui pelo menos uma parte desses dados em sistema informatizado. Já a governança, para decisões mais qualificadas e planejadas, a maioria esmagadora não possui, o que leva a crer que o planejamento em nível estratégico ocorre com uma visão parcial ou até mesmo sem os dados.

No cenário atual e com o foco em dados para a transparência e governança, o fato de mais de 40% não possuir nenhum sistema informatizado, em nenhuma fase da obra pública, fica evidente a carência do uso da tecnologia para auxiliar a governança das obras públicas. Considerando que a gama de entrevistados são de diversas esferas, não só a federal, poderíamos ter a percepção de ser por falta de capacidade operacional. Contudo, a solução apresentada ao governo federal, se mostrou disponível para todos os entes estaduais e municipais de forma gratuita. Ou seja, hoje há disponibilização de solução tecnológica para todos os entes, referente a todo o ciclo das obras públicas de forma gratuita, contudo, pouco divulgado.

A instituição possui levantamento do volume de obras que possui sob sua responsabilidade?

Figura 10 – Levantamento interno do volume de obras



Respostas dos participantes:

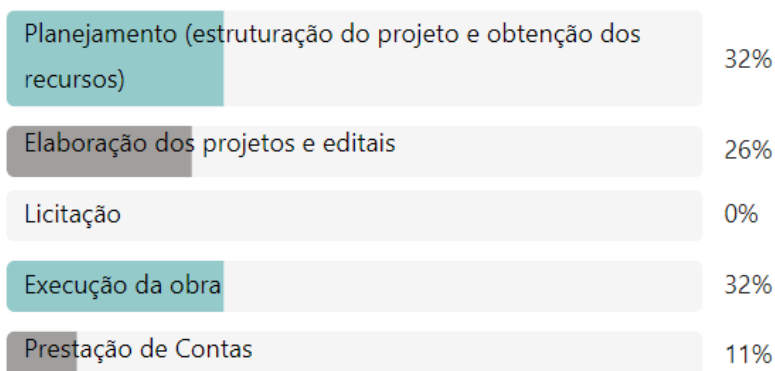
ENTRE OS QUE INDICARAM "SIM", DESTACA-SE AS SEGUINTE RESPOSTAS
<i>Na Ação Orçamentária 8865, atualmente, a carteira ativa em andamento e execução conta 40 operações com valor de repasse da União (contratado/selecionado) de cerca de R\$ 1,720 bilhões.</i>
<i>Temos planilha de controle, porém todas as obras concluídas em 2022 e começo de 2023. Monitoramos agora a etapa de prestação de contas dos contratos.</i>
<i>A CGU utiliza os sistemas dos próprios jurisdicionados para acompanhamento de obras.</i>
<i>atualmente são 693 convênios para execução de obras que totalizam o valor de R\$ 3.226.820.067,56</i>
<i>A CNM não possui nenhuma obra sob sua responsabilidade, a entidade atua com estudos e orientações aos municípios brasileiros, sobre a temática, em todas as fases do processo.</i>
<i>Analizamos conforme demanda encaminhada pela sociedade e acompanhamos entregar e construções geralmente de CMEIS e escolas municipais. Demais obras acompanhamos por pedidos de moradores e eventuais denúncias.</i>
<i>48, R\$ 95.270.000,00</i>
<i>A lista de Contratos extraída do sistema e-OBRA, mostra que SEINFRA empregou R\$ 2.236.275.947,56 em contratos de obras que estão em andamento.</i>
<i>30.200</i>
<i>O último Plano Anual de Negócios - PAN 2023 foram elencados 1.813 projetos, ressaltando que diversos deles são agregadores outros projetos de pequeno porte.</i>
<i>TCU apenas realiza controle de obras.</i>

Comentário

Apesar de um número expressivo declarando que não possui informações sobre suas obras, cabe destacar que parte dessas instituições não são órgãos de controle ou assessoria, como podemos perceber pelas respostas coletadas. Podemos em regra informar que o montante das obras é de conhecimento, carecendo das informações mais detalhadas.

Qual a fase do ciclo de vida de um projeto de obra a instituição apresenta maiores problemas?

Figura 11 – Problemas segundo a fase do ciclo de vida de um projeto de obra



Comentário

Destacamos que a fase de atos preparatórios, planejamento e elaboração de projetos e editais correspondem a mais da metade do percentual de maiores problemas.

As respostas a esse item indicam **Planejamento e Elaboração de Projeto**, atividades da fase que antecede a obra, como os **principais núcleos de problemas das obras**. Trata-se, portanto, de indicativos para que se possa requerer dos entes executores maior atenção a essa fase preliminar aos empreendimentos, que vem sendo apontada como principal fator crítico de sucesso a ser superado.

Nota-se ainda, percentual expressivo indicando a fase de execução onde, certamente, despontam questões internas e externas, que vão desde a temática do acompanhamento e fiscalização a até problemas executivos em si, atrelados a complexidade e vulto da obra, defasagem de orçamentos em face dos preços de mercado, limitação executiva e financeira das construtoras, etc.

Quais as principais dificuldades enfrentadas para a gestão de suas próprias obras no dia a dia, na visão de diferentes perfis institucionais?

Respostas dos participantes:

EXECUTIVO	<i>Prazos e falta de padrão normativo</i>
	<i>Um sistema de informações adequado, com dados atualizados com mais frequência e conectado diretamente à execução das obras pelo Tomador/Compromissário/Conveniente de recursos e seus contratados; O descolamento entre o tempo de execução dos projetos até sua licitação e, por fim, a execução da obra, o que pode inviabilizar o início da execução, bem como a previsão do seu impacto orçamentário no orçamento da União.</i>
	<i>A impressão que temos é que falta um planejamento adequado com todas as características e etapas das obras.</i>
	<i>Projetos mal elaborados, praticamente sem planejamento e que ocasiona problemas em cadeia já na execução e, por fim na prestação de contas.</i>
	<i>A CGU quando realiza suas obras tem como maior dificuldade a obtenção de recursos.</i>
	<i>Falta de planejamento na escolha das obras a serem apoiadas pelo ministério e falta de equipe para o melhor acompanhamento.</i>
	<i>A maior dificuldade é abarcar todas as informações referentes as obras no portal da transparência de forma célere e atualizada e responder os pedidos de esclarecimentos.</i>
	<i>Falta de pessoal qualificado dos cargos de engenheiros e arquitetos</i>
	<i>Logística</i>
	<i>A logística é um dos fatores que torna complexa a gestão das obras no Amazonas, considerando dimensão e dificuldade de acesso. A escassez dos recursos humanos capacitados também influencia diretamente na eficiência da gestão das obras.</i>
	<i>Quadro de fiscais e supervisores de fiscalização reduzido. Preocupação permanente com o pagamento tempestivo das faturas emitidas. Sistematização de informações. Legislação orçamentária, contratual e licitatória restritiva e não visa a eficiência das obras.</i>
LEGISLATIVO	<i>Falta de visão técnica e gestão de projetos</i>
	<i>Reforçar o pedido ao executivo e cobrar respostas e correções de rumo</i>
	<i>Acompanhamento e fiscalização da execução das obras.</i>
	<i>Ausência de um cadastro informatizado de todas as obras financiadas com recursos dos orçamentos da União.</i>
	<i>Ausência de critérios objetivos formalizados em lei para operacionalizar a prioridade de alocação de recursos a manutenção de obras existentes e projetos em andamento, tal como definida pelo art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.</i>

	<p><i>Descumprimento, no processo legislativo, do critério de repartição de recursos das transferências voluntárias previsto na LDO e mantido em sucessivas edições dessa lei anual.</i></p> <p><i>Falta de compreensão do papel preventivo da suspensão da execução de obras com indícios de irregularidades e do seu potencial de redução de prejuízos graves ao Erário, levando ao ataque indiscriminado a essa atuação da CMO tanto por parte de agentes externos, quanto dos próprios parlamentares.</i></p>
JUDICIÁRIO	<i>Falta de visão e transparência das obras</i>
	<i>regramentos jurídicos sem o conhecimento real de execução de obras</i>
	<i>Mecanismos mais efetivos para aferir a eficácia da transparência.</i>
	OBRAS PAGAS E NÃO EXECUTADAS
ÓRGÃO DE CONTROLE	<i>Falta de visão e transparência das obras</i>
	<i>Na visão da CGU a estruturação de projetos e a seleção de investimentos para ingresso no orçamento público são fases críticas que não vem sendo tratadas com o devido cuidado. O resultado é a contratação de um número excessivo de empreendimentos, frente as capacidades financeiras, orçamentárias e mesmo técnicas e operacionais disponíveis no governo. Culminando com projetos de baixa qualidade, feitos e recebidos de forma açodada, necessidade de alterações constantes dos contratos, seja por necessidade de ajustes de projetos, seja por adequação as reais disponibilidade de recursos, o que impacta na execução desses contratos.</i>
	<i>Falta de conhecimento de problemas reais na execução de obras o que traz cobranças que demandam muito esforço e pouco resultados efetivos. Na minha opinião, o controle deveria agir mais no planejamento e na seleção de obras a ser apoiadas.</i>
	<i>Reforçar os pedidos das entidades.</i>
	PLANEJAMENTO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS
	<i>Deficiências na fase de planejamento. Gestão da qualidade. Laudos geotécnicos que influenciam diretamente na escolha do tipo de fundação que será adotado na execução do projeto, são frequentemente ignorados, resultando em aditivos que elevam custos. Bem como as questões meteorológicas, é comum encontramos dilações de prazo de execução de obras fundamentadas em justificativas que aludem aos índices pluviométricos. Como também a morosidade na obtenção de autorizações e/ou licenças ambientais, e necessidade de desapropriação de áreas, são fatores que podem impactar o andamento dos serviços.</i>
	<i>Capacidade operacional dos entes, fluxo financeiro e problemas de projeto.</i>
<i>Baixa transparência, ausência de solução tecnológica única, governança ineficiente do fluxo dos recursos previstos para a obra.</i>	
MINISTÉRIO PÚBLICO	<i>Falta de uso do BIM</i>
	<i>Regramentos jurídicos sem o conhecimento real de execução de obras</i>
	<i>Reforçar os pedidos das entidades, cobrar andamento e agir de algum modo para que a situação não se repita.</i>
DEFENSORIA PÚBLICA	<i>Falta de uso do BIM</i>
	<i>Regramentos jurídicos sem o conhecimento real de execução de obras</i>
	<i>Abarcar as demandas dos municípios e elencar as dificuldades para o gestor público</i>
	<i>Falta de planejamento</i>
ORGANIZAÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS	<i>Falta de pessoal técnico.</i>
	<i>A falta da capacidade de municípios de acompanharem adequadamente sua execução por meio do fiscal de obra.</i>
	<i>Os principais problemas enfrentados pela organização sem fins lucrativos são ser visto como uma entidade da sociedade civil organizada que está buscando melhorias para o município e que o objetivo não é atrapalhar a gestão pública e sim auxiliar no bom andamento dos recursos públicos.</i>
	<i>Falta de planejamento.</i>

A instituição possui alguma política de governança de obras públicas?

Respostas dos participantes:

<p>26% 74%</p> <p>SIM NÃO</p>	<p>Se sim, explicar em no máximo 2 parágrafos a política de governança de obras públicas.</p>
	<p><i>Não é uma política, mas uma prática descrita por pedido oficial, via o instrumento OFÍCIO CIRCULAR Nº 42/SECEX (MDR), de 03 de maio de 2019, que formaliza procedimentos de governança, gestão, monitoramento e controle de riscos na execução orçamentária anual das carteiras de projetos de investimentos das secretarias finalísticas, como base para homologação de relatório síntese do projeto aprovado (SPA) e concessão de autorização de início de objeto (AIO) em contratos de repasses e termos de compromissos.</i></p>
	<p><i>Sistema de BI para acompanhamento, além de controle central dos empenhos emitidos</i></p>
	<p><i>A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 006 da CGE/AM, de 10 de novembro de 2021 que disciplina os procedimentos para a execução e fiscalização de obras e serviços de engenharia no âmbito do Poder Executivo do Estado do Amazonas e dá outras providências. A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 003 da CGE/AM, de 28 de novembro de 2022, que disciplina os procedimentos para a implantação do Programa de Integridade de fornecedores, no âmbito do Poder Executivo do Estado do Amazonas e dá outras providências. A Lei n.º 5.205, de 17 de junho de 2020 dispõe sobre a criação da plataforma Acompanhamento Irrestrito das Obras Públicas, em endereço eletrônico único, para consulta, acompanhamento e andamento das obras públicas custeadas com recursos públicos federais e estaduais. A Lei n.º 5.531, de 13 de julho de 2021 dispõe sobre obras públicas estaduais paralisadas, inacabadas e desativadas.</i></p>
	<p><i>Vide: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par</i></p>
	<p><i>Os projetos somente são licitados e posteriormente contratados após análise da disponibilidade orçamentária. Os projetos básicos devem ser aprovados por Diretor Estatutário. A área de custos recalcula e confere as planilhas de obras e estimativas para termos aditivos e celebrações. A área de gestão ambiental faz acompanhamento do licenciamento e do passivo ambiental dos projetos. Os limites de competência para aprovações elevam a tomada de decisão aos órgãos colegiados de forma que individualmente nenhum gestor tome decisões isoladas. Ouvidoria implantada e disponível a todos cidadãos para denúncias e informações. Auditoria Interna e Gestão de Riscos implantados e com efetiva atuação regimentalmente garantida. Corregedoria realiza apuração de dos casos identificados. As obras são fiscalizadas e supervisionadas por técnicos devidamente nomeados e enquadrados de acordo com o porte da obra e área de conhecimento. Todas as faturas emitidas são registradas em sistema específico com atesto do responsável e chancela de mais duas autoridades em níveis hierárquicos superiores. Implantação de sistema de acompanhamento de obras com registro fotográfico e geográfico. Quanto aos convênios, além desses mecanismos todas funcionalidades de gestão do SICONV.</i></p>
<p><i>A Atricon editou a Resolução Atricon nº 05/2022 que Aprova as Diretrizes de Controle Externo da Atricon relacionadas ao planejamento e a execução de obras e serviços de engenharia e arquitetura.</i></p>	

Comentário

No contexto da governança de obras públicas se percebeu também grande diversidade de políticas, fato que corrobora com a dificuldade de uniformização de procedimento e que, aparentemente, mostra baixa efetividade, à medida que a aplicação de uma dada política de governança na execução de um empreendimento financiado com recursos descentralizados de um dado órgão não se aplica de forma compulsória a outro obra similar, financiada com recursos de outra política pública, onde pode haver outra diretriz de governança. Vê-se aqui, novamente, oportunidade de evolução, para fins de harmonização normativa e unificação de parâmetros, ainda que em termos de diretrizes gerais.

Em uma perspectiva institucional, em sua opinião, qual o principal gargalo de obras públicas em cada uma de suas três fases gerenciais?

Respostas dos participantes:

Fase de planejamento do projeto (prévia à execução)

<i>Prazo</i>
<i>A forma com a qual são definidas pelo governo federal para onde serão enviados os recursos, que não possuem transparência e critérios objetivos baseados em dados de demanda.</i>
<i>Ter projetos e orçamentos adequados ao problema e atualizados (em SINAPI) e cronogramas físico-financeiro factíveis para o acompanhamento das obras e projetos, com possibilidade de mensurar adequadamente o impacto orçamentário e financeiro na União, tanto para o início da execução (AIO) quanto para a concessão de autorização para licitar (homologação de SPA).</i>
<i>Capacidade técnica nos municípios brasileiros.</i>
<i>dominialidade de terrenos, licença ambientais, falta de qualificação técnica.</i>
<i>A dificuldade de alinhamento do projeto à política pública e atendimento aos beneficiários onde, na maioria das vezes não existe planejamento e se executa algo sem a menor necessidade.</i>
<i>A estruturação adequada de projetos de investimentos, ou seja, a realização de estudos prévios em quantidade e qualidade adequada de forma a se escolher as melhores soluções a serem materializadas pelos projetos/obras.</i>
<i>O Principal gargalo é a falta de critérios objetivos que traga sustentabilidade às obras executadas. Há uma falta de planejamento que vise a garantia que a obra é mesmo necessária, é viável economicamente e financeiramente, se o mercado tem interesse em realizar a obra e a sustentabilidade quanto à operação e manutenção do empreendimento.</i>
<i>Na fase do planejamento gargalos no que diz respeito a qualificação técnica para elaborar os projetos e captar recursos.</i>
<i>O principal gargalo em todas as fases do ciclo de vida de um projeto (seja no planejamento, execução ou prestação de contas) é a “fragilidade técnica” das instituições, agravada pela falta de estrutura e qualificação das equipes técnicas que lidam diretamente com as obras públicas.</i>
<i>A falta de um Plano Diretor bem elaborado e aderente as necessidades da população, com critérios eficientes para a priorização das obras.</i>
<i>Baixo valor pago pelos projetos e a dificuldade de contratação por técnica e preço</i>
<i>Falta de planejamento para elaboração de um projeto básico bem elaborado</i>
<i>Laudos geotécnicos que influenciam diretamente na escolha do tipo de fundação que será adotado na execução do projeto, são frequentemente ignorados, resultando em aditivos que elevam custos. Como também a morosidade na obtenção de autorizações e/ou licenças ambientais, e necessidade de desapropriação de áreas, são fatores que podem impactar o andamento dos serviços.</i>
<i>Capacidade estatal dos entes apoiados.</i>
<i>Disponibilidade orçamentária. Regularidade ambiental. Alto custo de projetos de alta complexidade. Gestão de portfólio de projetos diante das necessidades sociais.</i>
<i>Falta de capacidade técnica dos entes para execução e avaliação dos projetos.</i>
<i>Falta de exigência e análise dos estudos de viabilidade que sejam suficientes e adequados à necessidade.</i>
<i>Reserva-se pouco tempo para fazer o planejamento de obra pública (desde os estudos técnicos adequados para avaliar a viabilidade e concepção dos projetos adequados).</i>
<i>Ausência de critérios de priorização da alocação de recursos (cumprimento do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal), levando à dispersão da distribuição de recursos orçamentários em muito mais frentes de obras do que as passíveis de serem financiadas. Isso reforça a insuficiência de recursos para a conclusão das obras e eleva o número de obras paralisadas e inacabadas.</i>

Deficiência de projetos básicos e executivos utilizados nas contratações, sem que os órgãos federais repassadores tenham a capacidade de realizar o controle preventivo antes do desembolso dos recursos. Isso gera a grande maioria dos problemas na execução. Esse problema é maximizado quando do uso de "contratação integrada" (contratação sem projeto básico), na qual inconsistências e ambiguidades na definição do objeto na etapa de contratação geram disputas e irregularidades na etapa de execução.

Fase de Execução

Falta de critério de preço e técnica

Atraso dos repasses nas obras pelo governo federal para obras que já estão em andamento, acarretando falta de pagamento nos municípios e abandono de obras.

A divergência entre os projetos e orçamentos aprovados e a situação real de campo/obra. O ritmo de execução pelas empresas, quando o acompanhamento pelo Tomador/Compromissário/Conveniente não é vigoroso, frequente e robusto; Quando existe a demora entre a homologação de SPA e liberação de AIO pela União, por falta de orçamento, ou pelo ente local, por falta de recursos de contrapartida, o que pode paralisar/atrasar as obras.

Imposição de critérios restritivos à competição nos editais de licitação, combinados com preços acima do mercado permitidos nos mesmos editais.

desistência de empreiteiras, desfasagem de valores.

Muitas vezes são nomeados gestores e fiscais que não possuem o devido conhecimento para que possamos ter uma boa execução.

A carência de uma fiscalização adequada e tempestiva das obras.

Falta de quali-quantitativa de engenheiros para acompanhamento.

Na fase da execução impacta questão deficitária de valores, demora no repasse de recursos e abandono de contratos por parte de construtoras.

Baixa qualidade dos projetos que acarretam necessidade de alteração de projeto e sucessivas reprogramações ao longo da obra. Adicionalmente a ausência de recursos enviados pelo Governo Federal de forma tempestiva e a igual deficiência para aporte de recursos complementares, quando é necessário.

Acompanhamento e fiscalização tempestiva por parte da administração.

Demora para os pagamentos e consequente estrangulamento das construtoras contratadas

Uso de material inadequado/falta fiscalização

Partindo de um planejamento deficiente, fica praticamente impossível seguir o cronograma, desse modo definir o principal gargalo na execução fica muito difícil, considerando a natureza particular de cada projeto.

Capacidade estatal dos entes apoiados.

Disponibilidade orçamentária.

fluxo financeiro

Baixa transparência para monitorá-las.

Acompanhamento e fiscalização tempestiva por parte da administração

Fase de prestação de contas

Centralização de dados

A não fiscalização adequada por parte dos financiadores do governo federal, como o FNDE, que não exigem dos entes que atualizem adequadamente as informações no SIMEC. Há dezenas de obras que já estão em funcionamento, mas que constam como em execução na plataforma. Além disso poderiam ser mais eficazes na apuração para ressarcimento de valores de obras canceladas. Em 2020, o FNDE havia concluído o processo de apuração de apenas 1.146 das 2.573 obras canceladas para saber se havia débitos dos municípios em aberto.

<i>Regularização fundiária para finalização dos contratos.</i>
<i>É o resultado dos problemas de toda a obra: planejamento, execução, preparo técnico dos servidores municipais</i>
<i>falta de orientações específicas.</i>
<i>A etapa de prestação de contas acaba sendo prejudicada quando temos falhas na execução já vindas da falta de planejamento inicial.</i>
<i>A prestação de contas é ainda uma etapa burocrática, na qual, não se observa geração de valor a gestão.</i>
<i>A falta de interesse do conveniente para que a prestação de conta seja realizada.</i>
<i>Se a obra foi bem planejada e executada, prestação de contas é praticamente automática na maioria dos sistemas, mas os gargalos existem quando os problemas já vêm de processos que antecedem essa fase.</i>
<i>Pendências documentais associadas a itens de investimento que encontram dificuldades para seu encerramento, a exemplo da regularização fundiária ou documentação formal (CNO).</i>
<i>Falta de transparência (Portal da Transparência), não fornecimento e/ou demora das informações solicitadas relativas as obras.</i>
<i>Irregularidades que chegam ao conhecimento do governo federal sejam conhecidas apenas na prestação de contas final, quando os recursos já foram pagos ao contratado.</i>
<i>Atraso nas prestações/falta comprovantes</i>
<i>A fiscalização ineficiente pode gerar pendências que tornam a prestação de contas inviável.</i>
<i>Ausência de monitoramento informado dos riscos e evidências.</i>
<i>Baixo rigor contra os responsáveis pela prestação de contas.</i>
<i>ausência de transparência e rito com marcos bem definidos</i>
<i>Ausência de solução tecnológica e registros únicos para monitoramento das informações de cada obra.</i>
<i>Em obras, liquidar despesas é o mesmo que medir e, muitas vezes, as medições são efetuadas sem a demonstração devidas dos serviços executados, sem registros de imagens, memórias de cálculos, planilhas, etc.</i>

Comentário

Compreende-se que a riqueza de abordagens e relatos trazidos nas respostas, inclusive pela sua pluralidade de origens, desestimula qualquer tentativa de sintetização, pelo que foi mantida na íntegra das manifestações, embora relativamente anonimizada, de modo a possibilitar reflexões a partir do ponto de vista daqueles que buscarem o presente documento para colher informações nesse sentido. Importante anotar, que os ditos “gargalos” das obras públicas, frequentemente perseguidos em estudos, auditorias, avaliações de políticas em diversos contextos, constituem elenco dinâmico, heterogêneo e que continuamente se reconfigura no universo plural das obras públicas do país. Notou-se neste diagnóstico, que tão importante quanto simplesmente listá-los, é compreender suas relações (de causa e consequência) com questões gerenciáveis, de modo a racionalizar contramedidas que possa evitar tais riscos ou, ao menos, mitigar seu impacto na consecução dos objetivos pretendidos em cada obra pública.

Não obstante, com vistas a conferir certa indexação na linha do diagnóstico que se busca estabelecer, elencou-se a seguir temas transversais com os quais as respostas dos interessados se relacionam:

TEMAS TRANSVERSAIS	RESPOSTAS CORRELATAS
Planejamento Governamental Relativo ao projeto em si ou a condições e variáveis associadas às obras públicas.	25%
Capacidade Técnica e Operacional do Ente Executor Todos os aspectos correlatos a capacidade operacional dos entes subnacionais que executam obras públicas em políticas executadas de forma descentralizada (estrutura organizacional, pessoas, capacidades técnicas, rotinas de trabalho, ferramentas tecnológicas, etc.).	47%
Governança Interfederativa Integração entre o ente subnacional e as outras instâncias federativas relacionadas direta ou indiretamente à obra pública e/ou ao repasse de recursos para sua viabilização.	27%

Em uma perspectiva institucional, em sua opinião, qual o principal gargalo de obras públicas quando estão paralisadas?

Respostas dos participantes:

<i>Falta de visão de gestão de projetos</i>
<i>A baixa capacidade de ser retomada em função da deterioração. Em função desta dificuldade a Transparência Brasil desenvolveu um modelo para estimar a probabilidade de obras serem retomadas https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/levantamentoobrasfederaisparalisadascrechescolasmaioreschanceseremconcluidas.pdf</i>
<i>Retomar a confiança do ente parceiro para lançar nova licitação e realizar reprogramações para retomar a execução das obras</i>
<i>É resultado dos problemas de toda a obra: planejamento, execução, preparo técnico dos servidores municipais</i>
<i>fazer ajustes de valores e repactuação contratual para retomada de obras.</i>
<i>Não conseguir ajustar projeto, pedir repactuação de metas para liberação dos recursos e retorno da execução da obra.</i>
<i>Falta de recursos orçamentários e financeiros.</i>
<i>o principal gargalo são os entraves do contrato administrativos que dão liberdade para que a contratada possa rescindir o contrato. Muitas obras são paralisadas por não haver mais interesse das contratadas em executar os restantes dos serviços.</i>
<i>Retomar as obras depois de paralisadas é um grande gargalo, pois depende muitas vezes de redefinição/atualização dos projetos, acréscimo de valores, novo processo licitatório e inexistência de contrapartida por parte dos municípios.</i>
<i>Falta de recurso que permita retomar e concluir a obra com funcionalidade; Falta de flexibilização das diretrizes programáticas para conclusão das intervenções com fruição/funcionalidade.</i>
<i>Prejuízo direto para a população, gastos elevados para a retomada dessas obras, quando são retomadas, má gestão dos recursos públicos.</i>
<i>Fazer um novo projeto para retomada</i>
<i>Falta de planejamento</i>
<i>Administração ineficiente dos recursos por parte da empresa executora, que diante de um grande lapso temporal, não consegue viabilizar a continuação da execução da obra.</i>
<i>Qualidade dos processos licitatórios e de fiscalização pelos entes e fluxo regular de transferências</i>

Concorrência orçamentária com novos projetos.

ausência de diagnóstico sobre a causa raiz da paralisação.

Fluxo de recursos.

Segurança jurídica para decisão de retomada, ou não, da obra.

A paralisação decorre, na maioria das vezes, do abandono da obra por parte do contratado, ou mesmo do ente federativo beneficiário do repasse, sendo muito rara a ocorrência de paralisação em função da ação de órgãos de controle. Nesses casos, o abandono implica deterioração do que já tenha sido construído, maiores custos para retomada (incluindo a necessidade de realizar um penoso e caro levantamento ou "as built" prévio sobre aquilo que pode ser aproveitado da obra anterior), e litígios judiciais. O gargalo maior para retomada, nesses casos, é o desconhecimento do estoque dessas obras paralisadas e da respectiva situação, que permita avaliar a conveniência e economicidade de retomá-las à vista de todas as demais demandas.

Comentário

Nesse item, novamente se percebeu que os problemas associados às obras paralisadas também perpassam aspectos correlatos a Planejamento Governamental, Capacidade Técnica e Operacional do Ente Executor e questões referentes ao nível de Governança Interfederativa, ou seja, interações multiníveis entre as instâncias federativas capazes de contribuir direta ou indiretamente com a retomada obra paralisada.

Em uma perspectiva institucional, em sua opinião, qual ator abaixo possui maior poder e influência na solução de obras paralisadas?

Figura 12 – Ator com maior influência na solução de obras paralisadas



Comentário

Nota-se que predominou a compreensão de protagonismo do poder Executivo Federal, presume-se, órgãos repassadores de recursos, para fins de solução de problemas de obras

paralisadas. Não obstante, é oportuno reconhecer que a atuação de órgãos de controle bem como do Poder Legislativo, na perspectiva de seu dever originário de fiscalizar o poder executivo na consecução de suas atividades, inclusive no âmbito local dada as responsabilidades dos gestores no nível subnacional, podem contribuir significativamente ao demandar o cumprimento normativo e o estabelecimento de medidas para resguardar o interesse público associado a um dado empreendimento paralisado.

Em uma perspectiva institucional, em sua opinião, possuir um registro único atribuído para cada obra pública (independente da esfera federativa) seria uma iniciativa positiva?

Figura 13 – Pertinência de registro único para obras públicas



Se sua resposta foi NÃO, justifique em 1 parágrafo.

Respostas dos participantes:

Justificativa apresentada pela Resposta “Não” na questão anterior
<i>Tiraria a flexibilidade para manejar recursos não utilizados*</i>

* Apenas um participante dentre aqueles que responderam “Não” justificou.

Se sua resposta foi SIM, justifique em 1 parágrafo.

Respostas dos participantes:

<i>Além de número único, usar um ambiente comum de dados que centralize os dados da obra.</i>
<i>Principalmente no tocante a convênios que fazem repasses a diferentes obras fica difícil controlar o investimento individual que foi realizado por meio dos municípios na execução do dinheiro.</i>
<i>Poderia facilitar a busca de informações e criar um cadastro nacional.</i>
<i>facilitaria a identificação dos obstáculos e a proposta de soluções</i>
<i>uma base única central de todas as obras, facilita a gestão e o acompanhamento das obras.</i>
<i>Seria, por analogia, a melhor forma de controle e fiscalização seja na esfera federal, estadual ou municipal, pois teríamos um cadastro único de obras, assim como temos nossos CPFs.</i>
<i>Transparência a todos interessados, incluindo sociedade civil, além de ajudar numa gestão e controle mais eficiente do investimento público.</i>
<i>Com o Cadastro único seria possível aprender com experiencias negativas e registrar empresas que não conseguirá cumprir as suas obrigações contratuais. Além disso, o registro único traz maior transparência para o cidadão.</i>
<i>O registro único possibilita não só a gestão e transparência nos processos, mas a identificação dos gargalos e a construção de orientações equânimes, mitigando riscos e ampliando controle para ações mais assertivas e correções em tempo hábil, para que não incidir ao status de obra paralisada.</i>
<i>Caso a proposta se refira a um código na Transferegov, entendemos que é uma medida positiva no que tange à transparência e rastreabilidade da execução da obra.</i>
<i>Sim, acredito ser iniciativa bem positiva, pois traria mais transparência e possibilidade de acompanhamento e controle das obras públicas.</i>

<i>Para unificar e centralizar as informações</i>
<i>O registro único das obras públicas, poderia facilitar a execução dos projetos, uma vez que a reunião dos critérios, mostraria as exigências e pendências a serem sanadas, possibilitando assim a visão tanto ampla, como detalhada do panorama no qual a obra se encontra.</i>
<i>Transparência e accountability.</i>
<i>Facilitaria a busca por recursos de forma unificada pelas diversas esferas, inclusive fundos e financiamentos internacionais. Além disso poderia haver compartilhamento de dados ambientais e o acompanhamento das obras poderia ser realizados de forma compartilhada, utilizando recursos de tecnologia para otimizar o processo.</i>
<i>Transparência facilitada para apresentar a obra em diversas plataformas possibilitando a análise sob diversas perspectivas com o compartilhamento de informações e identificação de problemas e soluções para o empreendimento.</i>
<i>Uma identidade única, como o CPF para pessoas físicas, dará tratamento exclusivo na gestão de cada obra por todos os atores em todas as esferas.</i>
<i>Se toda obra tiver sua identidade nacional, haverá maior transparência, maior possibilidade de acompanhamento pelos controles interno, externo e social, além da efetiva possibilidade de gestão e consolidação das informações das obras públicas no Brasil.</i>
<i>A exigência de um registro único implicará na necessidade de construir um sistema de cadastramento global das obras públicas para viabilizá-lo, o que é a mais urgente necessidade no campo da gestão de obras. Sem esse mapa das obras, de sua condição física e suas necessidades financeiras, qualquer solução gerencial ou alocativa será impossível. De igual modo, sem conhecimento público da situação de toda a carteira de obras, não haverá condições e pressionar os poderes políticos pelo cumprimento da regra de priorização de recursos estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela observância de critérios de racionalidade na alocação de recursos orçamentários para obras públicas.</i>

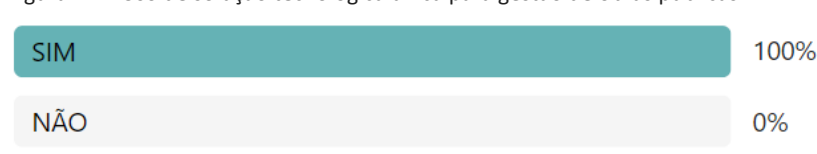
Comentário

Ficou claramente demonstrada a percepção de que a utilização de identificador único para rastreamento de obras públicas representa medida importante no contexto do gerenciamento, governança, transparência e controle social dos empreendimentos.

Atualmente, a principal ferramenta do Governo Federal para tal possibilidade é representada pela Plataforma Obrasgov.br. Referida plataforma, tem evoluídos desde sua implantação em 2021 com a perspectiva de se tornar sistema estruturante onde se centraliza e integra o cadastro de obras públicas, inclusive seus respectivos projetos. Não obstante, constata-se que ainda é preciso esforço adicional para utilização plena da plataforma na Administração Pública Federal, assim como se faz necessário avançar na sensibilização para utilização desta nos demais poderes e pelos entes federados, conforme previsto em seus marcos normativos.

Em uma perspectiva institucional, em sua opinião, ter acesso a uma solução tecnológica única e georreferenciada sobre cada obra pública no País - contendo informações diversificadas e as boas práticas de gestão de obras públicas, de fácil usabilidade e integração, entre outras funcionalidades - seria uma iniciativa positiva?

Figura 14 – Uso de solução tecnológica única para gestão de obras públicas



Se sua resposta foi SIM, justifique em 1 parágrafo.

Respostas dos participantes:

Facilita o controle social e monitoramento da evolução das obras, desde que sejam disponibilizados outros dados da obra, como a execução de recursos, seus contratos e aditivos e relatórios.

Acho que se tiver uma solução tecnológica única e georreferenciada sobre cada obra pública no País, com informações básicas e atualizadas constantemente sobre as obras já seria suficiente (via Transferegov ou outra plataforma). Boas práticas de gestão de obras públicas seria um passo depois, ou outra Etapa da solução tecnológica, ou seja, de aplicação da ferramenta. É melhor fazer uma solução básica, bem-feita, com usabilidade e integração, suas aplicações seriam diversas, inclusive de apontar as boas práticas.

Transparência sempre é boa e se for combinada com a disseminação de boas práticas, excelente.

centralidade e gestão, transparência, tudo isso facilita o acompanhamento e pode diminuir os motivos de paralisação.

Seria uma excelente base de dados para gestores, fiscais, área técnica poderem até estudar bons projetos que tivessem uma execução de acordo com o planejado. Sugestão de adicionar um RAKING com notas para cada obra que conseguir atingir todos os critérios e quem tirar ZERO vai para o topo da lista de como não fazer uma obra pública.

Transparência a todos interessados, incluindo sociedade civil, além de ajudar numa gestão e controle mais eficiente do investimento público. (idem a anterior)

Trata-se de uma iniciativa extremamente positiva. um cadastro único com georreferenciamento além da troca de experiências evitaria sobreposição ou duplicação de obras. Ademais, seria uma ferramenta de muito uso para integração entre as obras, evitando o desperdício de recursos públicos.

De posse dessas informações e com possibilidade de gestão das mesmas, se pode além de monitorar situação das obras, planejar políticas públicas mais eficientes e atender as mais diversas regiões do país de forma mais igualitária e transparente, com possibilidade de identificação de déficit ou ausência de aplicação de recursos federais.

Uma ferramenta tecnológica única e georreferenciada aumentaria a transparência da gestão de obras públicas e permitiria o acesso à informações sobre soluções e boas práticas, o que aumentaria a probabilidade de replicabilidade dessas soluções. Entendemos que tal iniciativa seria extremamente positiva, considerando que os dados georreferenciados aumentam as possibilidades de atuação no acompanhamento, monitoramento e controle de obras, possibilitando ainda a construção de modelos de dados capazes de agregar valor à atuação no âmbito das Obras Públicas do País.

Sim, seria excelente para facilitar o acesso e a busca de informações referente as obras acompanhadas e demais obras da região ou Brasil.

Facilitaria o controle sobre cumprimento de cronograma

sim, para facilitar o andamento e a evolução da obra.

A utilização de ferramentas que disponibilizam informações sobre o emprego dos recursos públicos aos cidadãos, de fácil usabilidade, onde o usuário consegue os dados georreferenciados, e assim imagens de satélites através da integração com plataformas de análise geoespacial, reflete um ganho exponencial, nas questões de transparência, possibilitando o acompanhamento da execução das obras por todo cidadão.

Transparência e accountability.

Alinhada com a resposta do item 43. As três esferas de gestão trabalhando juntas pela implementação de obras, com uma coordenação sistematizada e aplicando as devidas travas aos processos de liberação, seria uma iniciativa com resultados positivos.

Consolidação das informações de obras em um repositório único que possa ser beneficiado por diversos agentes atuantes no processo de planejamento, execução, fiscalização e prestação de contas de obras públicas é um grande passo para sanear a carteira de obras do país.

A solução tecnológica única é capaz de aumentar a eficiência na gestão de obras do nível estratégico ao operacional além de permitir maior transparência para toda a sociedade.

Sim, todo cidadão, todo parlamentar, todo gestor público e todo órgão de controle teriam acesso às informações, podendo atuar tempestiva nos problemas que podem resultar em paralisação de obras.

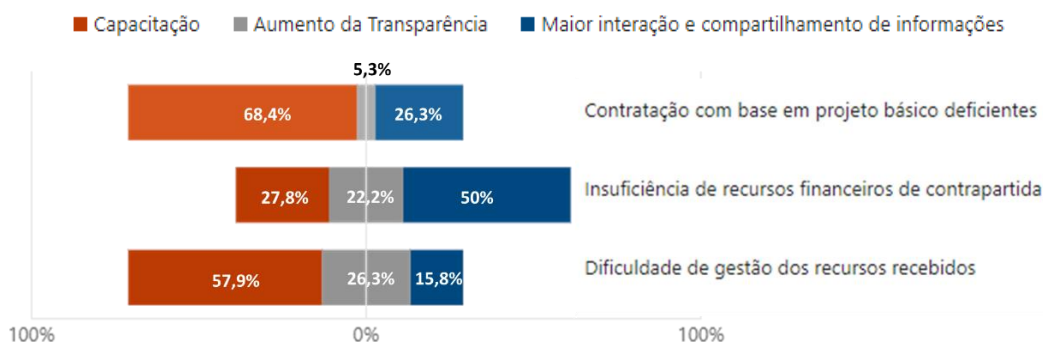
Um sistema de cadastramento global das obras públicas com os recursos essenciais de controle e verificação (em especial o georreferenciamento) é a mais urgente necessidade no campo da gestão de obras. Sem esse mapa das obras, de sua condição física e suas necessidades financeiras, qualquer solução gerencial ou alocativa será impossível. De igual modo, sem conhecimento público da situação de toda a carteira de obras, não haverá condições e pressionar os poderes políticos pelo cumprimento da regra de priorização de recursos estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela observância de critérios de racionalidade na alocação de recursos orçamentários para obras públicas.

Comentário

De igual maneira, verificou-se plena receptividade à possibilidade de estabelecer visão georreferenciada para todas as obras e empreendimentos públicos. Ratifica-se, portanto, a importância de concentração de esforços em prol da ampliação do uso do Obrasgov.br como ambiente capaz de consolidar referida visão das obras a partir da sua distribuição territorial.

Em uma perspectiva institucional, em sua opinião, tendo as 3 causas (apresentadas nas linhas) e 3 soluções (nas colunas) ambas relacionadas à problemática das obras paralisadas no País, escolha entre as opções abaixo a solução que mais faz sentido para cada causa:

Figura 15 – Causas e Soluções para problemática das obras paralisadas



Comentário

Para enfrentamento de questões fundamentais, como contratação de obras com base em projetos deficientes; insuficiência de recursos da contrapartida obrigatória requerida dos entes subnacionais em diversas modalidades de parceria; ou ainda as dificuldades de gestão dos repasses federais, identificou-se grande expectativa em ações de capacitação e maior interação e troca de informações (elementos de governança multinível) entre as instâncias governamentais envolvidas nos empreendimentos.

Tem-se, portanto, claro reconhecimento de questões gerenciais e de governança, que podem ser priorizadas no contexto do aprimoramento das capacidades governativas dos entes subnacionais.

EXTRATO DE RESPOSTAS – ENTREVISTAS

Neste item, estão reunidas as compilações de respostas extraídas das entrevistas realizadas. Registra-se, por oportuno, que as respostas apresentadas a cada pergunta representam extração sintética de principais informações trazidas ao longo da aplicação do roteiro pré-definido de perguntas pelas instituições participantes.

Trata-se, porém, de extração sintética e não-literal das informações coletadas, exceto nas citações formatadas com texto em estilo *Itálico*. Cumpre anotar também, que se procedeu a anonimização dos entrevistados na narrativa do presente documento, em observância à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), embora as respectivas gravações tenham sido mantidas em arquivo digital de acesso restrito, sob a guarda da DTPAR/SEGES/MGI, até a plena validação do presente relatório junto às instituições membro da ENCCLA, para fins de eventual checagem ou conferência, desde que solicitado formalmente, procedendo-se posterior consulta aos entrevistados quanto ao descarte dos referidos conteúdos.

Efetuada esta breve contextualização, apresenta-se a seguir os extratos das respostas no âmbito de cada pergunta realizada nas Entrevistas. Para fins didáticos, os entrevistados foram identificados com letras do alfabeto, de A até I, observação a ordem cronológica de realização das Entrevistas. Nos casos em que a instituição entrevistada decidiu pela participação concomitante de mais de um respondente, acrescentou indicação numérica adicional à letra respectiva de sua identificação, em formato exemplificativo: X1, X2, etc. Situação verificada nos casos das instituições Entrevistadas “D” e “H”.

PERGUNTA 1. Há quanto tempo o(a) Sr./Sr^a lida com a temática de obras públicas?

No universo de representantes das instituições entrevistadas, identificou-se o seguinte quadro em relação ao tempo de experiência (de atuação direta ou indireta) com a temática de obras públicas. Foi considerada o tempo declarado por cada entrevistado no âmbito da instituição onde exerce atualmente suas atividades, a saber:

REFERÊNCIA PARA ANONIMIZAÇÃO	IDENTIFICAÇÃO	INSTITUIÇÃO	TEMPO DE EXPERIÊNCIA NA TEMÁTICA (anos)
A	Respondente A	Câmara dos Deputados - Comissão Externa de Obras Inacabadas	5
B	Respondente B	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON)	20
C	Respondente C	Programa Calha Norte (PCN)	6
D	Respondente D1	Confederação Nacional dos Municípios	18
	Respondente D2		3
E	Respondente E	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	1
F	Respondente F	Ministério do Desenvolvimento Regional	13
G	Respondente G	Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)	10

H	Respondente H1	Tribunal de Contas da União (TCU)	14
	Respondente H2		14
I	Respondente I	Controladoria-Geral da União (CGU)	18
TEMPO MÉDIO DE EXPERIÊNCIA DOS ENTREVISTADOS (anos):			11

Considerando o tempo médio de atuação com o tema foi da ordem de 11 (onze) anos, verifica-se a predominância de grande experiência no tema entre os entrevistados. Esse fator permite presumir que as informações levantadas nas entrevistas são de excelente qualidade e pertinência temática.

Destaca-se ainda, a participação de órgãos de controle, com vocação institucional para atuar na temática alvo deste relatório na qualidade agentes de fiscalização da atuação governamental que, não raro, realizam estudos e avaliações temáticas das obras paralisadas, fator também corrobora com a riqueza das informações ora coletadas.

PERGUNTA 2. Na sua visão, quais foram os pontos comuns ou mais frequentes entre as dificuldades que acabam culminando na paralisação de obras públicas?

Respondente A

Iniciou contextualizando que o intuito da criação da comissão de obras paralisadas foi justamente atuar nessa temática, frente às inúmeras solicitações da sociedade, de forma a combater as falhas de execução nessas obras, que envolvem recursos públicos. Destacou como um dos principais trabalhos da Comissão, a identificação de causas e a busca de soluções para enfrentamento do problema das obras paralisadas.

Registrou que entende ser necessário manter um trabalho permanente e contínuo de acompanhamento das obras públicas. Para evitar que estas sejam impactadas por problemas durante a sua execução, otimizar a utilização dos recursos públicos, de modo que essas obras possam ser efetivamente entregues à população.

Especificamente sobre os pontos mais frequentes, que acabam culminando na paralisação de obras públicas, registrou que, com base nas entrevistas e conversas com os atores avaliados pela Comissão ao longo de seus trabalhos, assim como observando os acórdãos e decisões do Tribunal de Contas da União, foi possível identificar alguns pontos:

- A. A primeira questão é a dificuldade de planejamento das obras - Destacou que é muito comum constatar a total falta de capacidade de planejamento das obras públicas, situação essa que acaba gerando atrasos, necessidade de aditivos e outros problemas que conduzem aquela obra para um estado de total paralisação.
- B. Projetos de Engenharia - Destacou também ser frequente nos trabalhos da comissão a questão de problemas nos projetos de engenharia utilizados para a execução de obras públicas.

Registrou que frequentemente se constata que, quando o projeto apresenta erros e informações inadequadas, acaba dificultando a execução da obra após a contratação.

C. Pontuou a questão de abano das obras por parte das empresas contratadas, geralmente associado também a questões relativas à imprecisão dos projetos ou mesmo defasagem de preços das planilhas de custos, dado o lapso tempo entre projeto e execução. Pontuou tal situação como problema crônico, em que as empresas executam apenas os serviços mais rentáveis. Destacou, porém, que a atuação dos órgãos de controle tem sido bastante severa e os próprios órgãos repassadores, via de regra, têm sido bastante diligentes nesse controle e buscam combater esses problemas.

D. Citou ainda, que se verifica, mas em caráter residual, a questão política, envolvendo por exemplo a descontinuidade de obras no contexto da transição de governos, por divergências políticas.

E. Destacou problema relacionado à continuidade do fluxo de destinação de recursos, especialmente no caso de transferências e repasses da União. Aponta que interrupções e atrasos nos repasses de recursos podem impactar diretamente na continuidade das obras, pois os entes geralmente não têm capacidade financeira para manter o fluxo de pagamentos da execução e a obra acaba sendo paralisada, acarretando defasagem de orçamentos, dentre outros problemas.

F. Destaca que a comissão identificou que é frequente, embora não seja predominante, a questão da má-fé e problemas de corrupção, principalmente por parte das empresas contratadas, não raro em conluio com gestores e agentes públicos.

Enfatizou que todos precisam atuar para:

“separar o joio do trigo, no contexto das obras públicas, para que possamos entender e combater essas causas buscar evitar todas as formas de problema que geram paralisação das obras. Pois a não conclusão de uma obra, traz duas perdas, a perda do recurso público que foi mal-empregado, mas principalmente a frustração esse problema causa na população, que cria expectativas naquela obra”.

Respondente B

Planejamento físico e financeiro obra, problemas no projeto e falta de uma carteira de projetos para direcionar as ações dos governos (entes federados).

Acrescenta que os entes federados, quando na execução de obras viabilizadas por recursos federais, tem baixa capacidade de gestão da execução física e financeira da obra, ficando suscetíveis a problemas no fluxo de repasses como, por exemplo, atrasos na liberação financeira.

Para Respondente B, é muito frequente constatar que os governos não dão a devida atenção ao planejamento da execução física e financeira de suas obras. Registra que é comum não haver devida preocupação com ações como a constituição de uma carteira de projetos, que possa direcionar os esforços e recursos governamentais dos entes, para minimizar a ocorrência de problemas.

Respondente C

A entrevistada informou que o Programa Calha Norte (PCN), faz um acompanhamento do empreendimento antes mesmo do convênio ser celebrado, analisando a proposta do convênio para poder a fazer os ajustes entre o valor do recurso objeto planejado pelo convenente, bem como verificando a pertinência do projeto de engenharia.

Registrou que, quando o convênio segue para celebração, o projeto geralmente já está em condições de contratação, ressalvados os casos de assinatura com cláusula suspensiva. Destacou ainda, a iniciativa de manter contato frequente e direto com as equipes de engenharia do ente parceiro na execução da obra (ELEGÍVEL COMO BOA PRÁTICA).

Acrescentou que comunicar as pendências a serem corrigidas nos projetos ajuda evitar erros durante a execução da obra. Acredita que um projeto básico bem elaborado tem o potencial de reduzir o número de erros na execução. Enfatizou que o PCN busca sempre começar a obra com um bom projeto para evitar problemas na fase de execução.

Destacou ainda, que também é feita uma análise da licitação das obras dos convênios (validação do processo licitatório), no setor de engenharia e dentro do setor financeiro do Calha Norte, a fim de evitar também problemas relacionados à licitação.

Depois que a licitação é aprovada, tanto na área de engenharia quanto no financeiro a obra é iniciada e as equipes do PCN passam para etapa de acompanhamento de sua execução, igualmente importante para o sucesso do empreendimento.

Destacou ainda, que em convênios para obras mais vultuosas ou que envolvam objetos mais complexos, efetua-se as visitas *in loco* para acompanhamento do empreendimento, bem como a vistoria final do empreendimento quando da sua conclusão, para verificar sua conformidade e operacionalidade, de acordo com projeto aprovado.

Respondente D

D1

Destacou que os estudos da CNM têm demonstrado que questões relacionadas aos recursos das obras têm grande potencial de influenciar sua execução, principalmente em decorrência a defasagem de preços que acaba ocorrendo pelo lapso existente entre a fase de projeto (orçamentação) e a fase de execução do empreendimento.

Pontuou também que aspectos formais, como providências administrativas que antecedem a obra (como a licitação) acabam sendo executadas de forma demorada e podem comprometer o projeto. Compreende que vários fatores têm potencial para impactar a obra, mas a questão da defasagem de preços é um dos mais impactantes.

D2

Ratificou que há vários fatores que podem acabar sendo críticos e impactar na execução das obras públicas no contexto das transferências e repasses federais para os Municípios, destacando, dentre outras situações:

- a) A demora no início da execução da obra, conforme já pontuado;
- b) A morosidade na execução por parte das empresas;
- c) A baixa qualidade dos projetos de engenharia;
- d) Problemas de licenciamento ambiental;
- e) E dificuldades em relação à dominialidade dos imóveis para implantação dos empreendimentos.

Destacou que a demora na regularização dessas questões acaba atrasando muito o início das obras e isso conduz à questão inicial de defasagem do valor pactuado e a realidade de preços do mercado para viabilizar aquele empreendimento, que acaba ficando com orçamento defasado.

Destacou ainda a grande rotatividade de equipes técnicas nos órgãos concedentes, assim como nos próprios municípios, o que acaba retardando processos de análise e verificações necessárias para estabelecer ritmo contínuo às ações dos projetos.

Respondente E

Registrou que na visão do FNDE, a paralisação de obras decorre de questões multicausais. No contexto das obras do Plano de Ações Articuladas (PAR), é possível identificar:

- a) A existência de um modelo único de política pública da União para uma realidade muito heterogênea, que visa atender todo conjunto de municípios do país;
- b) Baixa capacidade de gestão por parte dos municípios executores, que compromete o atendimento das exigências normativas para realização dessas obras;
- c) Carência do Programa em relação a um modelo de assistência (para apoiar e orientar os entes) que dê conta de atender ao grande quantitativo de iniciativas;
- d) Inexistência de um sistema nacional de Educação, a exemplo do que se verifica na Saúde, o que traz também algumas limitações, pois o arranjo institucional das ações não tem caráter hierárquico. Nesse contexto, os Estados e Município têm níveis de autonomia que, muitas vezes, limita a própria capacidade do FNDE em sugerir ou direcionar, por exemplo, a implantação de um determinado empreendimento em detrimento de outro (com dimensão diferente) demandado pelo ente subnacional. Tal situação limita, no seu entender, regimes de induções no âmbito da política pública;
- e) Destacou problemas relativos aos fluxos de pagamentos. Registra que, não raro, há atrasos nos pagamentos (por diversos fatores) e, em função da baixa capacidade financeira, os entes não conseguem manter a continuidade das obras.

Registrou ainda, que os problemas de obras paralisadas não são novos e têm relação com a ausência de ações de centro de governo no passado, embora mais recentemente iniciativas como o Transferegov, o Obrasgov.br e outras, têm trazido melhorias para esse cenário, com uma ação articulada entre os órgãos e os níveis de governo.

Respondente F

Os principais problemas são:

- a) Falta de continuidade na troca de governos;
- b) Falta de orçamento;
- c) Falta de planejamento e documentos técnicos como de estudos preliminares para execução da obra.

Respondente G

Na perspectiva de atuação do CNPM, especificamente na temática relacionada à atividade de controle e fiscalização em relação às questões trabalhistas inerentes às obras públicas, destacou os seguintes pontos:

- a) Terceirização e subcontratação na construção civil, sem atentar para o cumprimento das obrigações trabalhistas de natureza patrimonial e de segurança do trabalho;
- b) Embargo em interdição da obra por descumprimento, por parte das empresas, de questões de saúde e segurança do trabalho;
- c) Descumprimento de obrigações contratuais relativas aos trabalhadores, como por exemplo, em obras rodoviárias, por vezes executadas em locais afastados, para as quais se deixa de implementar itens contratados como disponibilização de banheiros químicos, construção de refeitórios e outros itens que são orçados, contratados e pagos, mas que, muitas vezes a empresa não coloca efetivamente à disposição dos trabalhadores.

Destaca que essas questões têm grande potencial de desencadear situações de corrupção, na perspectiva do superfaturamento, posto que o empreiteiro ou a construtora insere nos orçamentos da obra todos os custos inerentes à saúde e segurança do trabalho, fornecimento de uniformes, Equipamentos de Proteção Individual (EPI), refeição para os trabalhadores, etc.

Esclareceu que todos esses custos indiretos são cobrados na realização das obras e, sempre que não são entregues em quantidade, qualidade e padrões estabelecidos na planilha de custos do contrato, pode ali se ter uma situação de gestão inadequada e até mesmo superfaturamento naquela obra.

Pontuou que é preciso lançar luzes em irregularidades que acontecem no universo da gestão da obra que repercutem nos direitos dos trabalhadores como o não recolhimento de FGTS, retenção da contribuição previdenciárias, ou ainda a figura do “gato” (prática que ocorre atualmente em menor frequência, que se caracteriza pelo aliciamento de trabalhadores em regime precário de contratação para determinadas atividades da obra), e até mesmo a subnotificação de acidentes de trabalho em obras, para fugir da atuação dos órgãos competentes.

Acrescentou que questões como a subnotificação de acidentes de trabalho, inclusive, implica em outras regularidades, pois não raro, as empresas deixam de recolher os direitos trabalhistas daquele trabalhador acidentado, causando problemas em diversos contextos.

Destaca que se vem avançando bastante desde as obras da Copa do Mundo realizada no Brasil em 2014, na busca por ações para minimizar ocorrências dessa natureza em obras públicas.

Respondente H

H1

A Entrevistada contextualizou inicialmente que o TCU atua de ofício na fiscalização de obras públicas, possuindo estruturas internas para esse fim e uma programação anual nesse propósito. Nesse contexto, registrou que anualmente são colecionados os principais achados em relação aos problemas nas obras auditadas e, de forma recorrente, identifica-se o **problema de projeto básico de engenharia deficiente ou incompleto, que acaba concorrendo com outros problemas como sobrepreço, aditivos indevidos (que ultrapassam os percentuais legalmente previstos), o que estaria também ligado, segundo afirma, ao mau planejamento dos empreendimentos.**

Destacou um trabalho da AudURBANA, realizado em 2019 sobre obras paralisadas, especificamente para identificar quais as principais causas dessas ocorrências. Nesse estudo, segundo relata, também se verificava as questões de problemas nos Projetos e planejamento das obras, que somados à dificuldade dos entes em gerir os recursos recebidos da União, acabavam gerando situações como abandono da empresa, reprogramações e a inconclusão das obras.

H2

Registrou ter participado do estudo citado e complementou que, em muitos casos, mesmo quando questões relacionadas ao projeto e planejamento da obra são solucionadas, os pontos de problema se deslocam para fase de execução, onde vulnerabilidades como falta de estrutura técnica de acompanhamento (Recursos Humanos), falta de rotinas de fiscalização, dentre outros fatores, também são impactantes. Acrescentou que, mesmo os empreendimentos bem estruturados na parte documental e relativa aos atos formais, podem sofrer problemas de paralisação se esses aspectos da fase de execução não forem observados.

Respondente I

Aponta que há vários pontos comuns a destacar, mas é importante organizá-los nas **diversas perspectivas** em que eles podem ocorrer, como por exemplo:

- a) Na **perspectiva dos Ministérios e órgãos centrais** é comum a percepção de falta de capacidade e metodologias de trabalho nos ministérios e órgãos setoriais;
- b) Os **Ministérios e órgãos setoriais** indicam muito a questão da falta de recursos, seja o financeiro para execução dos projetos, ou mesmo recursos humanos para fazer frente à demanda de trabalho;
- c) Na **perspectiva da União, de forma mais abrangente**, aponta-se muitos problemas em relação a capacidade operacional dos entes federados, principalmente dos municípios de menor porte, inclusive em regiões mais carentes, onde a União precisa investir mais.

Destacou, por outro lado, que na **perspectiva dos entes federados**, os gestores municipais reclamam da:

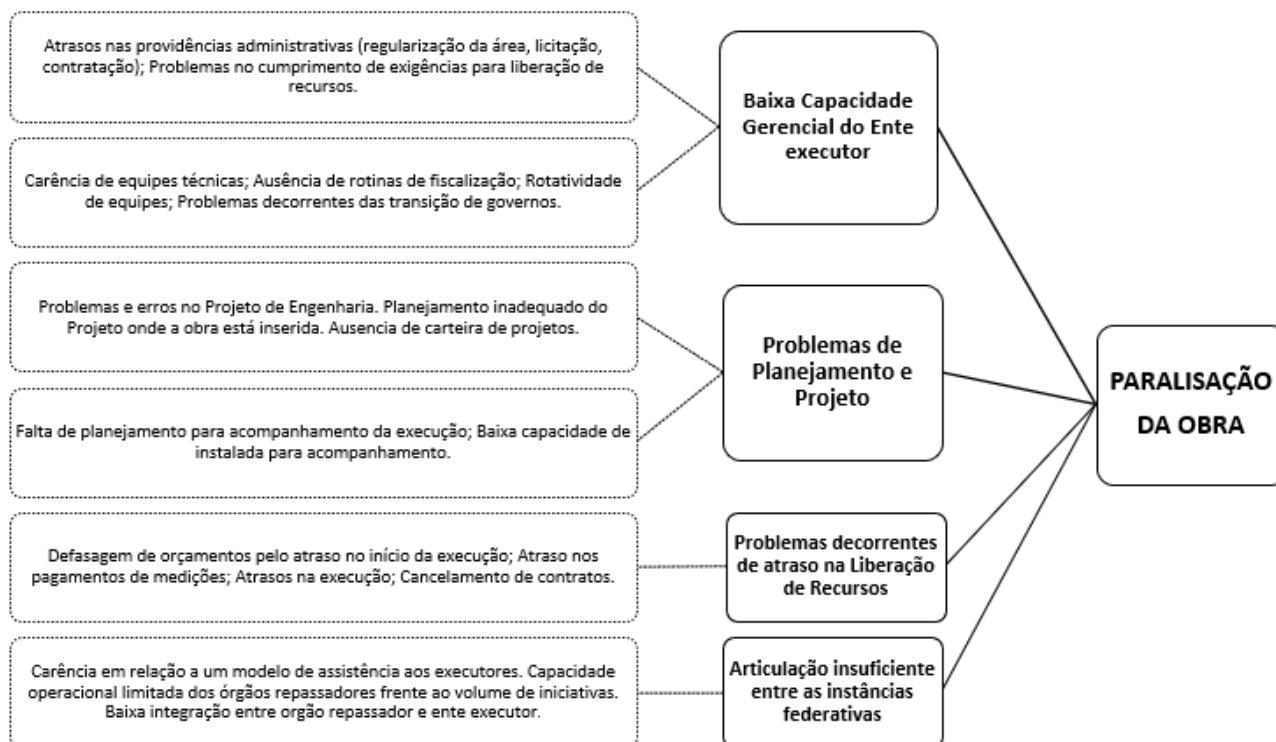
- a) Falta de uniformidade das políticas e dos procedimentos da União em cada repasse de recursos;
- b) Excesso de burocracia;
- c) Falta de suporte técnico;
- d) E que os recursos não são repassados conforme o fluxo acordado.

Em função disso, sugere que a compreensão desse tópico deve considerar a segmentação desses contextos, para que se possa ter uma visão mais completa das diversas causas que concorrem para paralisação das obras.

ANÁLISE DAS RESPOSTAS

Na busca por identificar elenco de problemas comuns e dificuldades mais frequentes com potencial reflexo na execução de obras públicas, verificou nas entrevistas que problemáticas correlatas direta ou indiretamente ao PLANEJAMENTO dos empreendimentos tiveram predominância, seguido que questões relacionadas à ATRASOS NA LIBERAÇÃO DE RECURSOS por parte do Governo Federal (no caso de obras executadas de forma descentralizada), e ainda BAIXA CAPACIDADE GERENCIAL dos entes subnacionais. No esquema lógico apresentado a seguir, se buscou sintetizar o agrupamento de tais suposições, de modo a demonstrar sua relação Causa e Efeito no contexto apreciado.

Figura 16 – Agrupamento de causas recorrentes que levam à paralisação de obras



Nota-se, portanto, considerando a incidência predominante das referidas ocorrências na fala dos entrevistados, que é fundamental reconhecer e sistematizar tais situações, bem como efetuar as

devidas verificações em relação ao nível de clareza das exigências normativas existentes sobre tais aspectos, ou mesmo buscar continuamente aprimorar o nível de efetividade das ferramentas de suporte à operacionalização das políticas públicas no universo dos diversos programas específicos de cada área.

Conforme exposto no esquema gráfico apresentado, as causas mais frequentemente perceptíveis para os entrevistados podem ser agrupadas ou capituladas em blocos com semelhante equivalência em termos de impacto no sucesso das obras públicas, quais sejam: a) Problemas de Planejamento; b) Baixa Capacidade Gerencial do ente executor; c) Problemas decorrentes de atraso na Liberação de Recursos; e d) Articulação insuficiente entre as instâncias federativas.

Chama-se atenção para fato que os referidos itens têm grande interdependência e, em certa medida, flutuam como causa e consequência uns dos outros a depender da ótica aplicada, influenciando-se mutuamente. Tal constatação é relevante e fundamental, para que se compreenda o caráter integrado e polivalente necessário em eventuais contramedidas que se venha idealizar nesse contexto. Na figura a seguir, se busca demonstrar tal relação:

Figura 17 – Problemas que geralmente orbitam obras paralisadas



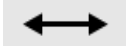

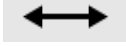


Cumprе acrescentar também, que estudo compartilhado por meio de **Ficha Síntese do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário**, disponibilizado por uma das instituições entrevistadas, que o TCU realizou, entre 2018 e 2019, um Diagnóstico das Obras Paralisadas no Brasil, financiadas com recursos da União (Auditoria Operacional - TC 011.196/2018-1). Aponta o resumo do referido trabalho, que se avaliou mais de 38 mil contratos referentes a obras públicas, ambientadas em cinco bancos de dados do governo federal (Caixa, SisPAC, MEC, Dnit e Funasa), um quantitativo, na época, de mais de 14 mil empreendimentos paralisados.

Nesse trabalho, foram identificadas pelo TCU **três principais causas das paralisações das obras, quais sejam:**

1. Contratação com base em **projeto básico deficiente**;
2. **Insuficiência de recursos financeiros** por parte do estado ou município corresponsável pela obra (contrapartida); e

3. Dificuldade dos entes subnacionais em gerir os recursos federais recebidos.

Verifica-se, portanto, que as principais ocorrências apontadas pelos órgãos entrevistados têm grande convergência com os achados do TCU sobre esse aspecto. Comparando os dois grupos:

AUDITORIA TEMÁTICA – TCU 2019		DIAGNÓSTICO AÇÃO 01/2023 – ENCCLA
Contratação com base em projeto básico deficiente		Problemas de Planejamento (inclusive no projeto de engenharia)
Insuficiência de recursos financeiros		Problemas decorrentes de atraso na Liberação de Recursos
Dificuldade dos entes subnacionais em gerir os recursos		Baixa Capacidade Gerencial do ente executor
(Sem correspondência literal)		Articulação insuficiente entre as instâncias federativas

PERGUNTA 3. O(a) Sr./Sr^a conseguiria mensurar se há uma recorrência no(s) tipos de objeto de obra demandas de sua instituição? Há alguma iniciativa de padronização (objetos ou projetos padronizados) para atender pedidos de novas obras?

Respondente A

Dada sua atividade Parlamentar, a entrevistada indicou receber inúmeros pedidos de apoio para diferentes tipos de obras, contudo, aponta que não há uma padronização nesses pedidos para novas obras. O que é possível identificar, segundo relatou, é que são frequentes pedidos para aporte de recursos em projetos padronizados, mas estes acabam enfrentando tantos problemas quanto os demais.

Informou que há muitos exemplos em projetos, por exemplo, em programas do FNDE, em que há uma tentativa de padronização de objetos, contudo, em muitos casos esses projetos não são compatíveis com a necessidade de um dado município, pelo tamanho ou complexidade, mesmo assim se acaba aportando recursos e, não raro, dali surge uma obra paralisada. Nesses casos é comum ver problemas como o subdimensionamento dos custos, problema esse que muitas vezes só é identificado quando a obra já está em execução, gerando assim paralisação.

Entende que é válida a iniciativa de modelar projetos para que venham a ser adaptados pelos entes conforme suas especificidades, mas esse é um desafio muito complexo em um país com as dimensões continentais do Brasil.

Respondente B

A padronização de objetos com frequência traz problemas pois os municípios menores, especialmente aqueles sem grande capacidade técnica, não conseguem adequar os projetos padronizados a sua realidade, respeitando por exemplo, as características dos terrenos. Apesar de facilitar algumas coisas, o projeto padrão traz uma série de desafios.

Por exemplo, se o terreno de que o município dispõe para um dado projeto tiver uma altimetria ruim, essa obra será mais cara. Portanto, se orçamento não contemplar a especificidade daquela altimetria ruim, há grandes chances dessa obra ter problemas na sua execução, pois o recurso será insuficiente.

Essa padronização pode e deve ser pensada de forma mais assertiva, ajudando a estabelecer alguns pontos que não dependam, por exemplo, dessa questão do terreno, como tipo de revestimento, cobertura, parte elétrica, dentre outros itens. Ou seja, um projeto que padroniza alguns itens em benefício da elaboração daquele planejamento, mas permite que os entes realizem especificações para sua realidade, o que chamou de um “**projeto padrão inteligente**”.

Respondente C

Registrou-se na entrevista que o PCN contempla uma diversidade de objetos, desde pavimentação, obras rodoviárias, praças, edificações, aparelhos públicos até restauração, que também começaram a fazer parte do portfólio do Programa mais recentemente.

A entrevistada registrou que se busca no PCN a padronização dos procedimentos e de fluxos internos. Informou que o PCN tem um Manual bastante completo com os procedimentos a serem adotados na execução de obras, que é público e se destina registrar fluxos internos de suas Unidades, mas também orienta os fluxos que devem ser executados pelos entes recebedores dos recursos. Sendo o referido manual constantemente atualizado.

Registrou a observância do PCN às diretrizes do Tribunal de Contas, assim como manuais do DNIT (para obras rodoviárias) e bases referenciais para precificação e orçamentação, como SICRO e SINAPE. Assim como as normativas aplicáveis, como a PI nº 424/2016.

Respondente D

D1

Registrou que é comum verificar a recorrência de objetos e as tentativas de padronização em áreas como Educação e Saúde, onde os repasses federais aos municípios se baseiam, em alguns casos, em uma carteira de objetos padronizados nos programas.

Destacou, porém, que há alguns problemas relacionados a essa padronização que, em determinados momentos, em programas do Ministério da Saúde, por exemplo, foi preciso autorizar alterações no escopo e a aplicação de alguns objetos, para enfrentar a questão de obras paradas, ocasião em que se permitiu concluir obras projetadas como Unidades de Pronto Atendimento (UPA) para funcionamento como Unidades Básicas de Saúde (UBS).

Registrou o entendimento de que considera importante essa flexibilização em relação ao objeto padronizado, ou sua aplicação, em casos mais críticos onde se verifica o risco daquela obra ficar inacabada ou sem operacionalidade.

D2

Destacou a sistemática de padronização de projetos de creches, escolas e espaços esportivos no contexto dos Programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Pontuou, porém, que a padronização é importante até certo ponto, mas acaba se tornando um problema quando “engessa” demais a execução da política pública, o que se reflete na grande quantidade de obras com problemas nessa área, em todo o país.

Ratificou que:

“se por um lado o projeto padrão facilita a pactuação, por outro lado acaba trazendo problemas quando esse padrão não permite adaptações que muitas vezes os municípios precisam realizar em função de suas necessidades”.

Destacou ainda a questão da padronização na área da Saúde, onde há alguns tipos de **padronizações a partir do porte das obras**, que facilitam bastante, pois permitem que o município escolha o projeto padrão mais próximo de sua realidade e necessidade. Acrescentando, no entanto, que ainda nesses casos, precisa se considerar a possibilidade de adaptações e flexibilização dos projetos, que não podem ser “engessados”.

Respondente E

Informou que os programas do FNDE possuem uma lógica baseada na execução de um portfólio de objetos em sua maioria pré-definidos ou padronizados, o que necessariamente gera esse direcionamento. Havendo uma distribuição da demanda nos diversos programas vigentes.

Destacou, porém, o lançamento da Medida Provisória para retomada de obras na Educação, pois esse é um tema sempre emergencial e prioritário, mas pontuou que seria ideal que o governo tivesse um pacto de retomada também em outras áreas, pois diversas políticas públicas sofrem do mesmo problema.

Respondente F

Há padronização nos pedidos de obras que são feitos, buscando evitar o desvio de objeto.

Respondente G

Aponta que o CNMP, como órgão de controle, atua sob demanda ou de ofício, em atividades de fiscalização, portanto, a pergunta não se aplica ao seu contexto.

Respondente H

H1

Nesse ponto, registrou o entendimento do Tribunal de que a padronização pode ser uma alternativa para ajudar a resolver, em partes, o problema de baixa capacidade técnica e profissional

dos municípios. Mas alerta que essa padronização não pode sofrer com um “engessamento” que impossibilite ajustes e adaptações necessárias à realidade de cada localidade.

Registra, por exemplo, o Programa Pró-Infância, que se baseia na lógica de projetos padronizados, mas que apresenta grandes índices de obras paralisadas. Pontua que é justificável que o governo queira estabelecer certos padrões até para identificação dos projetos em uma determinada política, mas alerta que essa padronização não pode trazer limitações técnicas inflexíveis, que gerem essa incompatibilidade com a realidade de onde o projeto ocorrerá.

H2

Complementarmente, pontuou que a padronização permite otimizar algumas ações, inclusive de controle, dada a padronização de dados. Reputa que esse aspecto é importante, embora não se possa desconsiderar os problemas de uma padronização mais engessada, pois a existência de peças e documentos padronizados sobre as obras facilita um processo mais sistemático de análises de dados, que é um dos caminhos para o futuro da gestão pública.

Respondente I

Apontou entendimento de que a padronização precisa ser considerada sob duas perspectivas. Por um lado, tem uma grande utilidade para otimização de procedimentos no âmbito da União, auxilia também no contexto de municípios que não têm capacidade técnica para desenvolver projetos. Porém, alerta que a padronização não pode ocorrer de forma extrema, a ponto que se tente construir exatamente a mesma obra em localidades totalmente diferentes, sem respeitar as peculiaridades locais.

ANÁLISE DAS RESPOSTAS

Todos os entrevistados têm conhecimento sobre a padronização de objeto como estratégia para otimizar as ações de planejamento dos empreendimentos (auxiliando, por exemplo, municípios que possuem menor capacidade técnica para elaboração de projetos de engenharia), ou mesmo para estabelecer uma obra civil padronizada para atendimento de uma dada política pública, (Educação e Saúde, exemplos citados).

Entre os entrevistados atuantes como órgãos repassadores de recurso, se verificou situações distintas, sendo referenciadas, de um lado a ampla utilização de objetos padronizados como estratégia componente da política pública e, de outro, a não utilização de projetos padronizados.

Nota-se que, independente da utilização ou não da estratégia de padronização de objetos e respectivos projetos na consecução das políticas públicas, os representantes de órgãos repassadores de recursos apresentaram similar compreensão ao que manifestaram os demais entrevistados acerca da necessidade de revisão e aprimoramento das iniciativas de padronização de objetos.

Identificou-se como argumentos predominantes nesse sentido que:

- a) Os projetos padronizados deixam de contemplar especificidades da localidade onde será implantado;
- b) As dimensões continentais do Brasil requerem a customização de projetos padronizados em categorias e dimensionamentos de diferenciados portes, de modo ampliar a capacidade de contemplar a necessidades de demandantes igualmente heterogêneos;
- c) As iniciativas de padronização de projetos precisam considerar diretrizes como a flexibilização e possibilidade de redimensionamento pelos entes executores, de modo a compatibilizá-los com o universo de cada empreendimento;
- d) A padronização de peças técnicas e registros documentais relativos aos projetos de engenharia é tão importante quanto a padronização dos objetos em si, pois permite reunir dados e sistematizar massa de dados que podem otimizar os trabalhos de acompanhamento e controle das obras.

Destacou-se ainda na fala dos entrevistados, que a padronização dos projetos de engenharia, especialmente no caso de objetos executados por meio da descentralização de recursos, deve considerar ambientes informatizados, como se verifica no Módulo de Obras da Plataforma Transferegov, onde dados e informações sobre metas, etapas, insumos, quantitativos e orçamentos de cada empreendimento são lançados em formato de dado legível por máquina, o que permite estabelecer tratamento informatizado em seu gerenciamento e atividades de acompanhamento.

Oportuno resgatar, que a Portaria Interministerial nº 424/2016, traz definições específicas sobre a questão de padronização de objetos. Destaca-se, conceitualmente, o disposto no inciso XXIII do § 1º, Art. 1º:

XXIII - padronização do objeto: estabelecimento de modelos ou critérios a serem seguidos nos instrumentos que visem ao atingimento de objetivo similar, definidos pelo concedente, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo;

Outros pontos da referida norma, que tem atualização prevista para ocorrer ainda neste exercício em função do Decreto nº 11.531/2023, preveem certo estímulo à prática de utilização de projetos padronizados, à medida que flexibiliza a apresentação de projeto básico em programas onde se tenha tal padronização, mediante decisão fundamentada do órgão repassador (Art. 21) e sugere a padronização de objetos com vistas à agilização de procedimentos e racionalização na utilização dos recursos, no âmbito do Art. 74. A conferir:

CAPITULO V

DO PROJETO BÁSICO E DO TERMO DE REFERÊNCIA

Art. 21. Nos instrumentos, o projeto básico acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, ou o termo de referência, deverão ser apresentados antes da celebração, sendo facultado ao concedente exigí-los depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos.

*§ 1º O **projeto básico ou o termo de referência poderá ser dispensado no caso de padronização do objeto**, a critério da autoridade competente do concedente, em despacho fundamentado.*

[...]

Art. 74. Os órgãos responsáveis pelos programas e ações com previsão de execução descentralizada por meio de instrumentos, **deverão buscar a padronização dos objetos**, com vistas à agilização de procedimentos e racionalização na utilização dos recursos.

Nota-se, portanto, a oportunidade de aprimoramento dos programas das políticas públicas no âmbito dos órgãos repassadores, na perspectiva de qualificar seus portfólios de projetos padronizados com parâmetros flexíveis, estimulando a realização das necessárias adaptações e customizações demandadas em cada caso.

PERGUNTA 4. O(a) Sr./Sr^a acredita que o projeto padrão chega a ser a solução ou tem baixa capacidade de impedir a paralisação de obras?

Respondente A

Acredita que as iniciativas de padronização precisam considerar as especificidades de diferentes portes de população e outras questões regionais.

Registrou que entende ser inadequado o estabelecimento de projetos padronizados “engessados” em um mesmo formato para todo o país, com todas as suas diferenças.

Acredita que a padronização deve considerar a lógica de projetos delimitados em vários portes, que ajudem aos municípios que não conseguem conceber do zero seus projetos, mas sem limitar as adaptações necessárias para cada realidade.

Registrou que inovações normativas como na nova Lei de Licitações, em que também atuou como parlamentar, têm possibilitado novos entendimentos em benefício de um melhor planejamento das obras públicas, como já se verifica nos normativos sobre as transferências voluntárias, onde os municípios com menor capacidade financeira pode utilizar recursos federais para contratação do projeto que posteriormente será executado.

Destacou ainda que, nesse contexto das inovações normativas, a questão do seguro da obra, por exemplo, pode ajudar a estabelecer salvaguardas para enfrentar esse risco na execução das obras.

Sintetizou que defende a utilização do projeto padrão em obras com maior recorrência, mas observando essa necessidade de customização e adaptações a cada realidade.

Respondente B

Pontuou entendimento de que o projeto padrão precisa ser usado dentro de um contexto e não representa uma solução “milagrosa”. Segundo afirmou, “os atores envolvidos em cada obra precisam reconhecer que cada região tem as suas especificidades e a inteligência está aí”. O projeto precisa considerar elementos da realidade de cada lugar, em relação a logística, disponibilidade e preço de materiais. São questões inerentes ao caso concreto de cada obra.

Respondente C

A entrevistada do PCN posicionou entendimento de que o uso de projeto padrão pode facilitar algumas definições iniciais, mas não necessariamente afasta o risco de problemas na obra, pois cada iniciativa terá sua peculiaridade. Registra que questões típicas de cada localidade, como tipo de solo por exemplo, podem exigir grandes alterações no cálculo estrutural que, se não forem feitas adequadamente, podem comprometer o sucesso da obra.

Destacou a preocupação com a padronização de objetos, entendendo que sua utilização não garante que uma determinada obra tenham menos chance de sofrer paralisações e até mesmo ficar inacabada.

Reputa como mais importante nesse sentido, uma análise mais detida nos projetos e um acompanhamento mais diligente, como fatores mais eficazes para minimizar os problemas das obras.

Respondente D

D1

Acredita que a *“padronização não garante o sucesso do convênio, e que há inúmeros exemplos que ilustram essa situação”*, com obras, inclusive de grande porte, que partiram de projetos padronizados, mas não foram concluídas. Pontuou que muitas vezes, o município não busca a retomada de uma determinada obra paralisada pelo fato dela ter deixado de ser necessária para aquela localidade e a questão do projeto padronizado acaba impedindo que aquela parte executada da obra seja aproveitada para empreendimento com outra finalidade.

D2

Acredita que a padronização de objetos e projeto não chega a evitar ou impedir a paralisação de obras, uma vez que outros fatores também influenciam nessa ocorrência. Mas uma padronização mínima é importante para município que não tem grandes equipes de engenharia, por exemplo, pois ajuda a ter um ponto de partida para planejamento da obra. Mas enfatizou que tal padronização não seja tão rígida a ponto que venha a impedir que o município promova as adaptações necessárias a sua realidade.

Respondente E

Aponta que as ações do FNDE ocorrem a partir da lógica de padronização de alguns objetos em cada programa, sendo essa uma questão normativa interna do Fundo, que já vem ocorrendo dessa forma na política de educação há bastante tempo.

Informou que o FNDE tem uma realidade de aproximadamente 3600 obras paralisadas só na área da educação básica, além daquelas vinculadas a outros programas. Aponta que tal situação deriva de um descompasso ocorrido no passado, em que a preocupação com a assistência financeira ocorreu em nível muito mais elevado que a preocupação com a assistência técnica para orientar os entes em relação a execução desses recursos.

Nesse contexto, pontuou ainda a necessidade de evoluir na melhoria dos modelos de acompanhamento, prestação de contas e outras referências internas, para que se construa resultados diferentes no futuro.

Respondente F

Afirmou que a padronização de projetos é uma má ideia, pois o Brasil é continental, então o que serve para a Amazônia não serviria para o Rio de Janeiro, por exemplo.

Respondente G

Registrou entendimento de a padronização tem capacidade de contribuir com o planejamento de obras pública, considerando aspectos como eficiência e economicidade, inclusive racionalizando o uso de recursos e para estabelecer caminhos por exemplo, em questões de sustentabilidade, eficiência energética, uso de água, etc.

Especificamente em relação à questão trabalhista, aponta que a padronização pode contribuir com a previsibilidade e a priorização de obras de execução mais simplificada, que acabam contribuindo para não expor os trabalhadores às situações e riscos decorrentes de um projeto arquitetônico mais complexo e que peculiaridades como estruturas com grandes alturas, que trazem uma gama de dificuldade de execução.

Aponta que a padronização deve acompanhar todos os projetos componentes da obra, inclusive os projetos de saúde e segurança do trabalho, que são obrigatórios, para que se possa garantir os direitos dos trabalhadores, que estão relacionados à própria eficiência da execução da obra.

Ratificou o entendimento de que *“as obras públicas têm que ser econômicas e utilitárias”*, e a ideia de projetos padronizados permitem também controlar questões de custos de execução, inclusive porque há uma variação de custo de mão de obra ao longo do território nacional, de acordo com o piso salarial definido ou convencionado em cada estado.

Indica que acompanhar esses aspectos dentro dos projetos padronizados permite controlar melhor essas variações, o que julga ser importante na perspectiva do controle sobre a temática da força de trabalho nas obras públicas.

Respondente H

H1

Relativamente a esse item, pontuaram novamente que a padronização, não necessariamente dos objetos, mas das formas de apresentação dos projetos, estruturas de dados dos projetos, a exemplo daquilo que se vem estabelecendo no Transferegov nos módulos de projeto e acompanhamento de execução das obras, inclusive registros de medições, pode contribuir bastante

com a atuação dos órgãos e dos entes executores, assim como do próprio controle, em função dessa possibilidade de sistematização de informações.

H2

Afirmou também a mesma compreensão, de que além dos órgãos executores, até mesmo a atividade de controle depende muito dessa análise de dados e a padronização, de certa forma colabora com esse aspecto. Assim, acredita que a padronização, desde que bem planejada, pode ajudar no estabelecimento de uma gestão e a até atividades de controle mais consistentes, baseada em dados e evidências.

Respondente I

Registrou entendimento de que a padronização pode auxiliar em vários contextos e tem sido uma iniciativa adotada em várias políticas, destacou como exemplo os programas do FNDE, mas alertou que a padronização deve considerar as peculiaridades locais e deve permitir adaptações que se façam necessárias em cada caso.

ANÁLISE DAS RESPOSTAS

Na mesma perspectiva já pontuada na pergunta anterior, em resposta ao presente item os entrevistados concordaram que a padronização dos objetos das políticas públicas, embora tenha seu lado positivo e traga certos benefícios, precisa ser planejada e gerenciada com muita cautela, sob pena de não apenas “engessar” (expressão utilizada por 5 dos 9 entrevistados) a execução dos empreendimentos, como também gerar diversos problemas de execução das obras, especialmente notáveis em objetos amplamente executados de norte a sul do país, em áreas como saúde e educação, viabilizadas com recursos de Fundos Constitucionais respectivos.

Destaca-se a seguir, compilação de principais pontos positivos e negativos constatados:

Respondente	Pontos Positivos	Pontos Negativos	Pode evitar a Paralisação?
A	É importante para entes sem capacidade de criar projeto do zero. Pode ajudar, desde que se baseie em projetos de vários portes.	Não considerar questões regionais.	NÃO
B	Auxilia no caso de obras demandadas com maior frequência, mas deve permitir adaptações.	Não considera a realidade do local de execução.	NÃO
C	Facilita definições iniciais sobre o projeto, mas não garante sucesso da obra.	Descritivos e orçamentos padronizados podem ser inaplicáveis a depender de questões específicas de cada executor (terreno, logística, preço de insumos).	NÃO
D	Ajuda municípios sem equipe de engenharia.	Por vezes se mostra muito rígida e traz problemas na hora da execução.	NÃO

E	Facilita a dinâmica de execução financeira dos programas, dando celeridade na fase inicial para repasse de recursos.	Precisa haver melhoria/atualização nos elencos de projetos padronizados. Não há estratégia de “assistência técnica” aos entes federados sobre o uso de projetos padronizados.	NÃO
F	Ajuda evitar desvio de objeto.	Não considera as especificidades de cada Região.	NÃO
G	Contribui com o planejamento de obras pública. Promove eficiência e economicidade. Pode contribuir com a previsibilidade e a priorização de obras de execução mais simplificada.	Não contemplar diferenciações em relação a aspectos de cada UF no orçamento, como piso salarial da construção civil, dentre outras.	SIM
H	Auxilia nas ações de acompanhamento e controle. Racionaliza esforços.	Nem sempre consideram os padrões de registro das peças técnicas na Plataforma Transferegov, o que impede a sistematização de informações.	SIM, desde que bem planejada.
I	Auxilia em termo gerais a execução das políticas públicas (racionaliza esforços na pactuação, facilita a atuação de entes menores.	Pouco efetivo quando não considera as peculiaridades locais e quando não permite adaptações.	SIM, desde que reconheça questões regionais e permita adaptações.

Analisando os referidos aspectos à luz das ferramentas e possibilidades que hoje estão disponíveis no âmbito da Plataforma Transferegov, sistema estruturante para gestão de transferências e parcerias da União segundo o Decreto Nº 11.271, de 5 de dezembro de 2022, que instituiu o Sistema Estruturador de Gestão de Parcerias da União - Sigpar, percebe-se que é possível otimizar a eficácia e efetividade das estratégias de projetos padronizados em políticas descentralizadas com medidas como a integração dos modelos padronizados de obras de diversas políticas públicas com os parâmetros de registro exigidos no Módulo de Obras da Plataforma Transferegov. Para além disso, é possível colher da fala dos entrevistados as seguintes sugestões:

- Padronização de Peças Técnicas, porém, com disponibilização de respectivos arquivos em formato editável para adaptações e complementações que se mostrarem necessárias para atender especificidades do ente executor;
- Estabelecimento de ciclos periódicos de atualização dos portfólios de projetos padronizados, de forma participativa, por Região do país, possibilitando aumentar sua aderência às diferentes realidades de cada uma;
- Constituição de portfólio de projetos padronizados com dimensões e/ou categorias diferentes, que permita elenco de opções conforme especificidades do ente demandante como, por exemplo: tamanho da população, nível de demanda dos serviços, área de implantação (urbana ou rural), dentre outros aspectos que possam minimizar incongruências entre projeto padrão e realidade local de execução;

- Exigência quanto à atualização de orçamentos, observando às bases referenciais já utilizadas atualmente, de modo a fazer refletir nos custos estimados aspectos peculiares a cada região do país, minimizando descompassos como realidade de preços locais, custos logísticos adicionais, etc.

Registra-se, portanto, que predomina o entendimento de que a padronização de objetos e projetos de engenharia não implica automaticamente em menor risco de paralisação das obras públicas, especialmente no contexto da execução descentralizada, embora tenha significativa contribuição no contexto da atuação de entes subnacionais com menor capacidade técnica para concepção inicial e pactuação dos instrumentos formais para repasse de recursos.

Não obstante, houve consenso entre os entrevistados no sentido de que é necessário garantir a flexibilidade e adaptabilidade desses projetos padronizados às diversas peculiaridades observadas em um país tão plural e heterogêneo como o Brasil. Tais constatações permitem caminhar para conclusão preliminar de que a estratégia de padronização de objetos e projetos nas diversas políticas públicas federais precisa evoluir para potencializar seus pontos fortes e minimizar suas limitações, sendo este um oportuno encaminhamento a defendido no âmbito das instituições membro da ENCCLA, para fins de propagação e priorização de tal entendimento.

PERGUNTA 5. Na sua experiência em obra públicas, e no contexto de obras paralisadas/inacabadas, há uma recorrência nos objetos?

Respondente A

Nesse item, registrou ter verificado uma recorrência de problemas em obras na área da Educação (CIMEI) e obras na área da Saúde.

Registrou que nas obras da Saúde, por exemplo, é comum identificar problemas em obras que foram paralisadas em função do não atendimento de exigências das próprias equipes do órgão repassador que, muitas vezes pauta sua fiscalização sobre essas obras unicamente em aspectos formais e normativos, mas gerando exigências conflitantes com os próprios projetos pré-definidos, causando problemas na execução.

Destacou também ocorrências em obras rodoviárias, porém, com menor frequência e geralmente associadas a problemas no fluxo de recursos, o que atribuiu a um aparente cenário de maior capacidade técnica e operacional por parte de órgãos como DNIT e órgãos subnacionais que atuam nesse tipo de obra.

Respondente B

Indicou nesse item as obras rodoviárias. Apontou que questões como a paralisação no fluxo de recursos, frequentemente, trazem problemas para essas obras. Segundo alega, motivos como esses fazem com que esse tipo de obra demore muito tempo, sendo também impactada por outras questões como desapropriações, por exemplo.

Afirma que são dirigidas com bastante frequência a sua instituição, informações sobre problemas em obras de escolas profissionalizantes. Além desse, afirma ser comum ver problemas em obras de grande vulto, como grandes aquários, estádios (da época da copa), por exemplo.

Respondente C

A Entrevistada do PCN registrou que não é possível identificar um tipo de objeto mais suscetível a problemas, informou que a gama de objetos contemplados pelo programa é ampla e diversificada. E que, quando problemas são verificados na execução de um determinado projeto, há um trabalho de aproximação com o ente executor da obra, para evitar sua completa paralisação.

Registrou que os projetos de edificação e de pavimentação apresentam, geralmente, algum tipo de problema, mas que não é possível identificar um tipo de objeto de obra que seja necessariamente mais suscetível à paralisação. Destacou, que as equipes do PCN têm feito um grande esforço para acompanhar as obras durante a execução, de modo a atuar de maneira tempestiva, assim que os problemas são identificados.

Respondente D

D1

Registrou que na percepção da CNM a maior incidência de obras paradas é na área de educação, que inclusive tem demandado ações do governo federal para retomada de um grande quantitativo de obras com problemas.

D2

Complementou registrando que chamam atenção nesse ponto as obras de equipamentos públicos (creches, escolas, centros esportivos, unidades de saúde) com uma maior incidência de problemas, além de objetos como pavimentação outras obras lineares.

Respondente E

A entrevistada informou que não dispunha da informação exata em relação a esse item, mas chamou atenção para o fato de que chama atenção a realidade de projetos mais simples, como quadras poliesportivas, que em tese seriam mais simples, porém, apresentam grande incidência de paralisação. No entanto, que é um dado pouco preciso, uma vez que objetos como esse tiveram picos de incentivo, que gerou um grande quantitativo de empreendimentos nesse propósito, podendo disse decorrer eventual percepção de grande incidência de problemas nesse tipo de objeto.

De todo modo, acrescentou, verifica-se que as paralisações ocorrem em objetos de todos os níveis de complexidade, juntamente por decorrerem de fatores multicausais. Informou que as estatísticas do FNDE nesse sentido podem ser disponibilizadas posteriormente.

Respondente F

Recorrência de objetos de obras paradas: projetos terminados antes de acabar o objeto.

Respondente G

Registrou nesse item que em sua perspectiva de atuação, obras rodoviárias, especialmente aquelas mais afastadas dos centros urbanos, são frequentemente impactadas por problemas associados à questão trabalhistas e, portanto, bastante suscetíveis às paralisações por intervenção de órgãos de controle.

Destacou ainda a recorrência de problemas em torres de usinas eólicas, embora o quantitativo absoluto não seja predominante em relação a outros tipos de obras, geralmente relacionados a ocorrência de problemas de saúde e segurança de trabalho.

Respondente H

H1

Resgatou a referência ao estudo realizado pelo TCU em 2019, esclarecendo que há alguns casos em que a um percentual elevado de ocorrências, que acabam se tornando mais evidentes, no entanto, em função da frequência de realização daqueles empreendimentos, como na carteira de projetos dos programas do FNDE, onde projetos de menor porte e menor complexidade, como: quadras poliesportivas e aparelhos públicos para a educação.

Pontuou, não obstante, que em transferências voluntárias ou com recursos de financiamento (citou o Programa Saneamento para Todos – SPT), obras de maior ou menor complexidade estão suscetíveis a problemas. Destacou que o TCU já identificou problemas de obras paralisadas nas mais diversas políticas do governo federal.

Acrescentou que também não se tratar problema específico de alguma região, embora os dados do TCU sugere a percepção de concentração em alguns estados.

H2

Complementou que a quantidade e a proporção das obras paralisadas são preocupantes em todas as políticas e em todo o país. Afirmou que determinados aspectos como a maior capacidade financeira e disponibilidade de equipes técnicas nas capitais, por exemplo, ou mesmo no contexto de grandes obras, poderiam sugerir uma menor incidência de problemas que levem à paralisação, mas isso não se verifica. Mesmo nesse cenário o quantitativo de obras paralisadas está além do desejável.

Respondente I

Destacou o exemplo da ocorrência de aproximadamente 3500 obras no programa de educação básica do FNDE, mas pontuou que esse é um problema que impacta várias outras políticas, sendo esse um problema dinâmico.

ANÁLISE DAS RESPOSTAS

Conforme se pôde perceber na narrativa dos entrevistados, não há consenso quanto a existência de um determinado objeto ou tipo de obra que se caracterize como o mais frequente no universo de obras paralisadas, seja no cenário atual ou em termos gerais.

A maioria dos entrevistados (6 de 9) apontaram como evidentes no universo das obras paralisadas, aquelas derivadas de Programas na área da Educação. Sobre esse aspecto, é importante, porém, atenuar o efeito decorrente da notoriedade da Medida Provisória nº 1.174, de 12 de maio de 2023, que institui o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica. Pois referida medida vem sendo amplamente debatida, inclusive no contexto de sua conversão em lei, o que potencialmente chama atenção para obras nesse contexto.

Não obstante, conforme esclarecimento expresso na entrevista de representante do FNDE, o grande quantitativo de obras nos diversos programas da área da Educação, com ciclos periódicos que contemplam todos os entes subnacionais, acaba exercendo um efeito numérico significativo no universo total de obras em curso no país, o que pode induzir percepção equivocada em relação à incidência de obras paralisadas. Tal situação apresenta-se de forma semelhante no contexto de obras civis na área da Saúde.

Nota-se aqui uma lacuna em relação ao estabelecimento de metodologia específica para estabelecer controles estatísticos centralizados e automatizados sobre objetos e áreas temáticas mais frequentemente suscetíveis à paralisação, inclusive para gerar subsídios no interesse da revisão do planejamento dos programas e análises de riscos no âmbito das diversas áreas temáticas das políticas públicas.

Importante também atentar que, para fins de nomenclatura e harmonização conceitual, Obra Paralisada é aquela com instrumento vigente, mas sem execução dos serviços, mas que o computo deve considerar também as obras Inacabada, que se configuram quando o respectivo instrumento por meio do qual se estabeleceu o vínculo para repasse de recursos está vencido ou encerrado.

PERGUNTA 6. Considerando que existem exigências externas às obras públicas (como por exemplo: Licenciamento Ambiental e Titularidade do Imóvel), para que estas sejam realizadas, o(a) Sr./Srª verifica se há alguma recorrência de problemas decorrentes dessas questões?

Respondente A

Registrou que são frequentes problemas associados a esses itens, inclusive em grandes obras. Pontuou, porém, que entende ser necessária uma maior firmeza por parte dos órgãos repassadores, para exigir essas providências antes da execução da obra conforme prevê a legislação, mas que é necessário que as instâncias responsáveis, principalmente na questão da licença ambiental, sejam céleres no processamento dessas análises. Aponta que precisa haver bom-senso na análise e celeridade na resposta, seja ela positiva ou negativa em relação aos pedidos de licenciamento.

Respondente B

Licenciamento Ambiental e Titularidade do Imóvel são grandes pontos de problema. Inclusive é comum as obras de fato serem iniciadas sem a regularização desses itens. E isso está diretamente ligado ao planejamento dessa obra. Todas essas questões têm que ser pensadas, porque se o ente federado tem um projeto que é incompatível com o terreno priorizado, por óbvio que essa obra não tem como prosperar.

Por questões como essas, as obras acabam demorando muito para ser concluídas, ou consomem mais recursos e demoram para atingir o fim social, ou ainda, nos casos mais extremos, nunca chegam a esse fim social.

É comum verificar a atuação dos Tribunais de Contas e órgãos ambientais sobre essas questões. A ATRICON dispõe, segundo afirmou, de uma resolução orientativa aos Tribunais de Contas, exatamente sobre esse ponto, chamando atenção para o fato de que é fundamental olhar para isso antes do empreendimento começar a ser construído.

Respondente C

A respeito desse item, a Entrevistada do Calha Norte informou que o programa conta com uma Coordenação-Geral de convênios, a qual possui equipes específicas para analisar questões relacionadas à titularidade do imóvel e ao licenciamento ambiental da obra.

Informou que essa análise preventiva, garante que as obras sejam iniciadas apenas quando a documentação relativa a esses itens já se encontra aprovada. Registrou que essas ações das diversas unidades técnicas acabam minimizando bastante a ocorrência de paralisação de obras no Programa.

Respondente D

D2

Pontuou que o licenciamento e a dominialidade do terreno, especialmente nas transferências voluntárias, são temas de baixo impacto na paralisação da obra propriamente dita, pois precisam ser apresentados antes da execução. Registrou, porém, que outras causas são mais impactantes, como por exemplo:

- a) Atrasos na liberação de recursos;
- b) Desistência das empresas vencedoras dos processos licitatórios, que frequentemente baixo demasiadamente os preços nos certames. Aponta que essa prática se baseia na busca, em um segundo momento, pela aprovação de aditivos para compensar os descontos aplicados e, quando estes não ocorrem, inclusive por questões legais, é comum o abandono da obra.
- c) A defasagem de valores, em função dos atrasos para seu início ou atrasos em sua execução, causam o desequilíbrio entre o volume de recursos disponível e o montante necessário para conclusão dos empreendimentos.

Respondente E

Registrou que a questão da dominialidade do terreno é um ponto crítico nos programas do FNDE, pois é um ponto central de alguns normativos que, no entanto, é demandado na fase de prestação de contas dos empreendimentos, sendo muito recorrente a reprovação das obras por essa questão da titularidade da área.

Destacou que as versões do PAR de 2007 a 2015 não exigiam a comprovação de dominialidade do terreno na pactuação, só em 2016 após demandas dos órgãos de controle e referências normativas como da PI nº 424/2016, se passou a exigir esse item antes da obra começar.

Afirmou que, para ciclos mais novos de empreendimento essa questão (da titularidade do imóvel) seja um problema menos frequente, dada a exigência que se passou a fazer na fase inicial de pactuação. Porém, em empreendimentos de ciclos mais antigos esse ainda é um ponto crítico.

Apontou que a questão ambiental impacta em menor escala, sendo um problema menos frequente.

Respondente F

Exigências externas:

- i) problemas com titularidade dos terrenos: obras acabam atrasando em função da demora na regularização da área;
- ii) licenciamento ambiental: há indecisão do próprio órgão responsável pela licença.

Respondente G

Apontou que essas questões não são acompanhadas no escopo de atuação do CNMP.

Respondente H

H1

Registrou que em obras em perímetro urbano a recorrência de problemas de licenciamento ambiental é menor.

Já a ocorrência de problemas com a titularidade do imóvel varia muito a depender do Programa Federal. Destacou, por exemplo, que no caso do FNDE (Programa Pró-Infância) há a exigência de apresentação prévia de documentos em relação à titularidade (para ciclos mais recentes), o que evita problemas, exigência que em geral ocorre também em repasses regidos pela PI nº 424/2016. Mas, na visão do TCU esses itens não têm grande incidência.

H2

Acrescentou que problemas associados a esses temas tem baixa representatividade nos controles internos da AudURBANA, embora, com frequência, haja grande repercussão externa, em termos estatísticos não são representativos ou muito frequentes.

Respondente I

Pontuou que licenciamento ambiental e titularidade dos imóveis têm peculiaridade e impactam de formas diferentes.

Aponta que o licenciamento ambiental tende a ser problemático nas grandes obras, onde geralmente demora mais a ser expedido e, algumas vezes, se torna um entrave antes da execução. Mas, em geral costuma ser respeitado. Embora possa impactar, atrasando o início das obras.

Já a questão da titularidade acaba trazendo problemas mais frequentes em obras urbanas, como por exemplo na área de habitação, especialmente onde a própria situação dos terrenos priorizados para os projetos é crítica.

Pontuou que os instrumentos normativos como a PI 424/2016 possuem condições excepcionais para tentar minimizar esse problema, especialmente para políticas na área social.

Registrou, porém, opinião pessoal, de que seria importante restringir a celebração de instrumentos com cláusulas suspensivas relativas à regularidade do terreno. Aduz que essa é uma temática e providência de competência dos governos locais que devem ser resolvidas de forma proativa, para posterior planejamento das obras, na maioria dos casos.

Entende serem esses pontos de atenção, que devem fazer parte das constantes discussões para aprimoramento dos normativos, sem “abrir mão” do controle, mas permitindo meios para que possam ser flexibilizados em casos excepcionais.

ANÁLISE DAS RESPOSTAS

Apesar de a maioria dos entrevistados ter sinalizado reconhecer certa frequência em problemas decorrentes de questões relacionadas à titularidade da área de implantação e licenciamento ambiental das obras públicas, restou constatado não serem essas questões com vínculo causal direto com a paralisação de obras, posto que na grande maioria dos normativos que parametrizam as atuais políticas públicas em curso tais itens são exigidos antes da celebração ou da liberação de recursos e, portanto, do início da execução da obra.

Não obstante, conforme posicionado por alguns entrevistados, verifica-se que os referidos itens, apresentam estreita conexão com as problemáticas mais frequentes identificadas no âmbito da pergunta de número 2.

Assim, é necessário reconhecer que aspectos como regularização da titularidade da área e licenciamento ambiental das obras dependem fortemente do planejamento adequado do projeto de

política onde a obra se insere, tendo forte dependência, na maioria dos casos, da capacidade gerencial do entre executor do empreendimento.

Fica evidente também a relação dos referidos itens com a questão da defasagem dos recursos empenhados para cada empreendimento pois, como predomina a diretriz de liberar recursos somente após a regularização dos referidos itens, não raro se verifica a defasagem orçamentária e do próprio valor global estabelecido para empreendimentos que sofre com grandes lapsos temporais entre a celebração do instrumento (quando frequentemente ocorre o respectivo empenho) e o início da execução física.

Tem-se nesses casos, especialmente quando os entes federados não possuem capacidade técnica para atualizar orçamentos e complementar financeiramente os recursos de que precisa a parceria, um cenário altamente propenso ao insucesso da obra, caso esta seja iniciada.

Destacou-se, porém, com menor ênfase, que grandes obras, com maiores riscos ambientais, acabam sendo impactadas mais frequentemente por demoras nas instâncias e órgãos competências. Outrossim, apontou-se que obras onde a regularização da área depende de prévias desapropriações, estão suscetíveis a atrasos que estão fora da capacidade de governança do ente executor.

PERGUNTA 7. O(a) Sr./Sr^a participou, participa ou tem conhecimento de alguma iniciativa para o estudo/tratamento de obras paralisadas?

Respondente A

Acredita que a Medida Provisória nº 1.174/2023, que trata desse tema, é uma ação efetiva e representa uma das medidas mais fortes que já se teve no Congresso Nacional nessa temática.

Aponta que a MP trouxe maior segurança jurídica para atuação dos gestores, dando suporte para que eles busquem ações efetivas e até mesmo novos aportes de recursos para conclusão de suas obras paralisadas, inclusive repactuando essas obrigações.

Respondente B

Informou que algumas iniciativas são acompanhadas pela ATRICON, como por exemplo, no Mato Grosso, onde há um sistema muito bom de gestão e acompanhamento de obras, que já se tentou exportar inclusive para vários Tribunais de Contas. Indicou que, no âmbito dos Tribunais vale a pena dar uma olhada na experiência do GObras, que reputa ser um sistema muito bom também para acompanhamento de obras públicas.

Respondente C

A entrevistada registrou não ter conhecimento sobre a participação do PCN em algum tipo de estudo ou iniciativa relacionada a obras paralisadas. Pontuou que a equipe do Programa atua no gerenciamento da sua carteira de convênios e busca identificar aqueles projetos que precisam de uma atenção maior, mas tal atividade tem caráter interno.

Respondente D

D1

A CNM tem uma ação contínua de levantamento e monitoramento de dados, bem como realiza continuamente ações de orientação aos municípios de várias formas e por meio de vários canais, buscando compartilhar informações sobre os programas, seus normativos, plataformas e outros aspectos que possam ajudar na capacitação dos entes para gestão dos recursos federais. Acrescentou a realização de busca de informações sobre as obras paralisadas, inclusive consultando os entes sobre os principais problemas enfrentados.

D2

Registrou, complementarmente, que iniciativas em relação a esse tema já ocorrem há bastante tempo, pois igualmente antigo é o problema de obras paralisadas. Aponta que historicamente se tem visto a busca dos governos por estabelecer normativos e prioridades para tentar remediar essa questão, seja de forma ampla, seja em programas ou áreas específicas.

Resgatou que aprimoramentos normativos em relação a prazos para cumprimento de obrigações de órgãos concedentes e conveniente na PI nº 424/2016, assim como a definição de prazos referenciais por faixas de valor ou tipos de projeto, tem contribuído com a situação, ajudando a minimizar alguns problemas nessa temática.

Pontuou ainda a importância do **Módulo de Obras da Plataforma Transferegov**, como uma ferramenta importante para otimizar o planejamento e gestão das obras, assim como o **Obrasgov.br**, outra plataforma relevante nessa área.

Respondente E

Destacou que a principal ação nesse sentido de que participou foi a proposição do Pacto Nacional para retomada de obras inacabadas da Educação, no âmbito da MP nº 1174/23, e respectiva portaria conjunta. Pontuou ter informação de que a MP já está em estágio avançado para conversão em lei no Congresso, o que possibilitará estabelecer um novo marco legal que, por exemplo, permitirá reajustar os valores referentes às frações não executadas das obras, sem o que seria impossível retomar esses empreendimentos.

Registrou que o Plano de retomada é de aproximadamente R\$4bi, que depende da adesão dos entes, para retomada das obras e, além disso, **o FNDE está planejando também a contratação de um estudo de impacto econômico e social da retomada dessas obras.**

Registrou que se trata de um estudo ainda em fase de planejamento interno, cujo escopo está sendo articulado ainda com outros órgãos, mas que pretende apontar questões relevantes que vão além das obras em si, mostrando questões relacionadas a uma série de aspectos socioeconômicos verificados nas localidades, na sua dinâmica produtiva, geração de empregos e outros fatores.

Destacou também iniciativa junto ao Universidade Federal do Ceará (UFC), por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED), com objetivo de tratar a temática de governança de dados onde os dados de execução do PAR serão utilizados para projeto piloto. Pontuou que é um TED de pesquisa e desenvolvimento, onde a vertente de pesquisa é importante para ajudar a compreender aspectos *ex ante* e *ex post* da política pública, para entender questões relevantes em relação aos Programas, já pensando na reformulação para o próximo ciclo, nesse caso do PAR 5.

Respondente F

Sem manifestação para esse item.

Respondente G

Apontou que não tem conhecimento sobre eventual ação direta do CNMP nesse contexto.

Respondente H

H1

Destacou o estudo de 2019, o Painel de Obras do TCU (derivado do estudo) e pontuou que está em curso um novo estudo, com foco na gestão da carteira de projetos por parte dos órgãos setoriais do Governo Federal, para identificar no recorte Educação, Saúde e Cidades quais iniciativas estão sendo adotadas para aprimoramento da gestão de seus empreendimentos, inclusive em relação às obras paralisadas e para evitar essas ocorrências.

Registrou que o Tribunal acompanha também as ações relativas ao Pacto para retomada das Obras na área de Educação, no contexto da Medida Provisória em análise no Congresso.

H2

Acrescentou que o documento mais recente que está em fase de elaboração não é o único, que há outros estudos pontuais, em outras temáticas e outras políticas. Considerando esses outros estudos, resgatou ponto relativo à parte inicial da entrevista, mencionando que os estudos apontam com frequência problemas decorrentes do fluxo de recursos, seja na perspectiva de uma dada priorização em determinada área, que gera ciclos de liberação de grande volume de recursos (mesmo diante das limitações dos entes executores), seja no cenário oposto, em que a conjuntura acaba trazendo restrições e se verifica atrasos e interrupções nesse fluxo de repasses federais. Pontuou que ambas as situações podem trazer problemas para as obras.

Respondente I

Relatou a ocorrência de levantamento do SIG sobre esse tema, onde CGU e DTPAR participaram.

Pontuou que, atualmente a CGU está participando diretamente da iniciativa do FNDE, no pacto para retomada de obras da educação básica. Registrou que essa iniciativa tende a fornecer subsídios para desenvolvimento de ações em outras áreas.

Informou que ocorreram iniciativas em 2019, onde a CGU atuou, porém, em um contexto diferente, de restrição fiscal, em que a lógica subjacente era a de atuar como órgão de controle para induzir a priorização na retomada de obras que tinham potencial de conclusão.

Alertou que no cenário atual, em que uma aparente maior disponibilidade de recursos permite o planejamento da reedição de certos programas como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), pode ser oportuno buscar viabilizar a retomada de obras paralisadas em diversas áreas, porém, de forma racional, tentando priorizar obras com maior execução física, a exemplo do que se vem tentando no FNDE.

ANÁLISE DAS RESPOSTAS

Em uma análise comparativa das respostas nota-se alguns pontos em comum:

1. **Medidas legislativas:** Foi bastante citada a Medida Provisória (MP) 1.174/2023, como uma ação relevante no combate ao problema de obras públicas inacabadas. A MP é vista como uma ferramenta que trouxe maior segurança jurídica e apoio aos gestores para buscar a conclusão de obras paralisadas. Isso indica um reconhecimento geral da importância de medidas dessa magnitude para a solução do problema.

2. **Acompanhamento e Gestão de Obras:** Muitos respondentes destacaram a importância do acompanhamento e gestão de obras como uma estratégia essencial para identificar e resolver o problema de obras inacabadas. Foram mencionados sistemas de gestão e acompanhamento de obras, que têm a finalidade de garantir maior eficácia na execução das obras e evitar paralisações. Nota-se que apesar de válidas essas iniciativas acabam sendo apenas paliativas se vistas sob uma perspectiva global do problema. Alguma ação de maior capilaridade tem o potencial de ser bem mais efetiva.

3. **Dados e Informações:** Vários entrevistados enfatizaram a importância da coleta e análise de dados para entender o problema das obras paralisadas e para tomar decisões informadas. A busca por informações sobre obras paralisadas, levantamento de dados e monitoramento foram apontados como estratégias relevantes para lidar com a questão. Este item conversa bastante com o item anterior.

4. **Pactos e Colaboração:** Foram mencionadas iniciativas de pactos ou colaborações entre diferentes órgãos e entidades, como a proposta do Pacto Nacional para retomada de obras inacabadas da Educação. Essa abordagem indica um reconhecimento da necessidade de esforços conjuntos para solucionar o problema das obras paralisadas.

5. **Capacitação e Orientação:** Foi ressaltada a importância da capacitação e orientação dos gestores e entes envolvidos na execução de obras públicas. Ações de orientação, compartilhamento de informações e normativos foram destacadas como meios para aprimorar a gestão e evitar paralisações.

6. Plataformas e Ferramentas: Mencionaram a relevância de plataformas e ferramentas específicas, como o "Transferegov" e o "Obrasgov.br", para otimizar o planejamento e a gestão das obras.

Em geral, as respostas indicam um reconhecimento das medidas legislativas, a importância da gestão eficiente, a necessidade de coleta e análise de dados, a colaboração entre diferentes entidades e o uso de tecnologias como estratégias chave, segundo as entidades entrevistadas, para identificar e sanar o problema de obras públicas inacabadas no Brasil. Se pode depreender, portanto, que as iniciativas convergem para processo correlatos ao aprimoramento de capacidades de gestão e incrementos dos níveis de governança interfederativa no contexto onde se inserem as obras públicas.

PERGUNTA 8. O(a) Sr./Sr^a consegue identificar alguma boa prática na execução de obras públicas (de governança ou gestão) que julgue oportuno compartilhar?

Respondente A

Afirmou que o estabelecimento de critérios e percentuais para fins de enquadramento das situações ajudam a pacificar o entendimento e direcionar as ações para conclusão das obras.

Aponta ainda como importante, a possibilidade de redimensionar a aplicação ou mesmo o direcionamento do objeto das obras paralisadas, superando assim a questão frequentemente verificada, de empreendimento que não são retomados pois o objeto inicial já não atende às demandas da sociedade no contexto atual.

Resgata-se ainda, que em sua fala introdutória, a Deputada havia enfatizado a importância do adequado planejamento da obra em termos gerais e a importância da elaboração de bons projetos de engenharia.

Respondente B

Destacou a importância do acompanhamento das obras durante a execução. Não havendo uma referência específica a alguma boa prática sistematizada.

Respondente C

Como boas práticas, destacou:

- Análise prévia da proposta; Análise técnica do projeto de engenharia; Verificação de documentos relativos à licença ambiental, titularidade do imóvel e outros igualmente exigidos, antes da liberação do recurso.
- O acompanhamento efetivo da execução dos projetos, mantendo contato direto com as equipes executoras do ente federado que está recebendo o recurso e executando a obra.
- Destacou ainda, a importância de utilização da Plataforma Transferegov, para registro de todas as atividades do projeto, pois essa prática ajuda a manter informações

atualizadas sobre a execução das obras e possibilita o planejamento de ações de acompanhamento.

Enfatizou a importância do corpo técnico de engenharia do Programa, que exerce papel fundamental no acompanhamento de todas as fases do projeto, licitação, execução, até a entrega da obra.

Respondente D

D1

Sugeriu para esse ponto, uma busca específica em experiências de entes subnacionais e de alguns consórcios públicos, que têm adotados ações exitosas para execução de suas obras e até mesmo para sua retomada em caso de obras paralisadas. Citou desse conjunto, como exemplo, as ações do Município de Blumenau (SC), onde o uso de Tecnologia BIM e outras ferramentas otimizam a gestão e a transparência das obras, destacando ser esse fruto de investimentos específicos no aprimoramento de gestão.

Acrescentou ainda, entender que a migração de vários tipos de repasse para o Transferegov também deve ser destacada nesse sentido, pois facilita para os entes recebedores do recurso a compreensão de normativos, sistemas e métodos de execução dos projetos, sendo uma boa prática de execução e transparência.

Respondente E

Registrou que em sua diretoria no FNDE não há nada sistematizado nesse sentido. Que por vezes, se busca identificar entre as experiências bem-sucedidas se há algum fator determinante que possa ser extraído, mas que ainda não é possível afirmar com certeza maiores detalhes sobre essas práticas.

Destacou apenas alguns diferenciais que são perceptíveis, como a questão do apoio do ente estadual aos municípios, apoio técnico e até financeiro, pode acabar fazendo diferença, mas não há no FNDE um posicionamento concretizado sobre isso.

Registrou, inclusive que o FNDE pode disponibilizar registros relativos aos projetos com contas aprovadas em seus programas, para que se possa buscar algum levantamento nesse contexto de boas práticas.

Respondente F

Boas práticas:

- a) Uso de Power BI;
- b) Acompanhamento de gastos da obra;
- c) Documentação dos problemas;
- d) Análise do Projeto para identificar caminhos críticos a serem atacados;
- e) Tentativa de ter um sistema para acompanhamento dos convênios.

Respondente G

Descreveu entendimento de que uma boa prática a considerar como prioritária é a realização de um bom planejamento da obra, contemplando todos os projetos técnicos que são obrigatórios, não somente a parte de engenharia em si, mas nos demais contextos como saúde e segurança do trabalho, ambiental, acessibilidade, etc.

Destacou ainda a importância de os gestores exercerem adequadamente seu papel, não sendo lenientes com descumprimentos e falhas praticadas pelas contratadas. Apontou ainda a importância de capacitar os fiscais de contrato para que possam entender adequadamente todos os aspectos que precisam ser fiscalizados, inclusive por meio de parcerias com órgãos que possuam maior capacidade técnica, de modo que haja um aprimoramento contínuo das atividades de acompanhamento e fiscalização.

Respondente H

H1

Registrou que nos estudos do TCU não foi possível sistematizar boas práticas. Destacou que alguns núcleos no Governo Federal acabam recebendo a classificação de um menor risco nesse tema, e que isso se deve, em geral, por **possuírem equipes de engenharia e estruturas próprias específicas para acompanhamento de suas carteiras de projetos.**

H2

Acrescentou que no Estudo de 2019 não foi possível documentar boas práticas e que isso vem sendo demandado em novos estudos. Pontuou que pode ser citado nesse contexto as iniciativas em relação à evolução da Plataforma Mais Brasil, atual Transferegov, que tem apresentado grande potencial de dar suporte a evolução das ferramentas de gestão das obras públicas. Nesse mesmo contexto, registrou a importância do Obrasgov.br como iniciativa nessa direção.

Respondente I

Destacou como boas práticas:

- a) Uso de Sistemas (Ex.: SUPRA) e metodologias de acompanhamento de obras do DNIT;
- b) O Módulo de Obras da Plataforma Transferegov;
- c) E a própria iniciativa de internalização de vários tipos de transferências na Plataforma Transferegov.

Resgata que, na perspectiva dos municípios, a existência de vários sistemas e plataformas nas diversas políticas gera uma maior dificuldade de atuação, em um contexto em que já se tem questões gerenciais muito impactantes, como a ausência de equipes técnicas.

Entende que a iniciativa de centralização de transferências na Plataforma Transferegov concorre para uma otimização na gestão desses repasses, sem deixar de respeitar as peculiaridades de cada política pública, mas simplificando e padronizando a operação por parte dos entes executores dos recursos.

Destacou ainda a importância do uso de indicadores gerenciais e modelo de Gestão e Governança, que auxiliam na avaliação e desenvolvimento institucional dos entes (a implantação do Gestãogov.br se dá por meio da aplicação de Instrumento de Maturidade da Gestão – IMG junto aos entes e instituições aderentes ao programa). Aduz que essas ferramentas induzem o desenvolvimento gerencial no âmbito dos municípios recebedores.

ANÁLISE DAS RESPOSTAS

Em uma análise comparativa das boas práticas, destacam-se:

- **Planejamento Adequado:** Várias respostas enfatizam a importância de um planejamento sólido para as obras públicas. Isso inclui a elaboração de projetos técnicos completos, abrangendo diversas áreas como engenharia, saúde, segurança do trabalho e ambiental. O bom planejamento é considerado fundamental para evitar problemas futuros.
- **Acompanhamento e Fiscalização Efetivos:** A maioria dos respondentes concorda sobre a necessidade de um acompanhamento rigoroso e uma fiscalização eficaz durante a execução das obras. Isso envolve manter contato direto com as equipes executoras, registrar informações atualizadas e identificar problemas para solucioná-los a tempo.
- **Uso de Tecnologia e Plataformas:** esta boa prática está diretamente ligada à anterior. Respondentes destacam o uso de tecnologia e plataformas específicas, como as plataformas "Transferegov", "Obrasgov.br" e *Power BI* para auxiliar na gestão e acompanhamento das obras. Essas ferramentas ajudam a manter registros atualizados, monitorar pontos de alerta, compreender normativos e melhorar a transparência.
- **Capacitação e Parcerias Técnicas:** Há um consenso sobre a importância da capacitação das equipes envolvidas na execução e fiscalização das obras. Além disso, algumas respostas mencionam a relevância de parcerias com órgãos técnicos para fortalecer a fiscalização e o acompanhamento, reconhecendo a relevância da expertise técnica nesse processo.
- **Registro e Documentação:** O registro detalhado de informações, documentação dos problemas encontrados e análise prévia da proposta são práticas destacadas por diversos respondentes como maneiras de manter o controle sobre o andamento das obras e resolver problemas de forma eficiente.

Outro aspecto mencionado, mas sem grande destaque, foram "indicadores gerenciais" e "modelo de gestão", que são ferramentas que auxiliam na avaliação e no desenvolvimento institucional dos entes envolvidos nas obras. Isso demonstra a busca por uma abordagem sistemática e orientada a resultados.

Em geral, as respostas convergem para a importância do planejamento, acompanhamento, fiscalização, uso de tecnologias e parcerias técnicas como elementos-chave para a execução eficaz de

obras públicas. As práticas destacadas refletem a busca por maior transparência, eficiência e controle na gestão de projetos públicos, com foco na conclusão bem-sucedida das obras.

PERGUNTA 9. Considerando que no universo de obras públicas temos os poderes executivos, legislativo e judiciário atuando, direta e indiretamente. O(a) Sr./Sr^a consegue identificar alguma boa prática que possa auxiliar na finalização de obras paralisadas?

Respondente A

Destacou nesse ponto, inicialmente, que a MP nº 1174/2023 traz inovações que permitem otimizar ações para retomada das obras, como por exemplo, o apoio dos estados que tiverem interesse em apoiar financeiramente algum município para conclusão de obras municipais terão a possibilidade de participar com seus próprios recursos.

E ainda que a MP prevê a permissão de repasse de recursos extras da União, mesmo nos casos em que o FNDE, no caso de obras da Educação, já tenha transferido o valor previsto para obra, auxiliando na retomada.

Respondente B

Alega ser esse um contexto bastante novo, antes não havia uma atuação mais abrangente para tentar arrumar uma forma de cuidar de obras públicas paralisadas. Precisa de uma análise mais aprofundada, mas iniciativas que estão saindo, como medidas provisórias sobre o tema, no nível federal, e algumas ações também nos próprios Estados, demonstram uma preocupação com essa questão das obras paralisadas.

Compartilhou um exemplo, no interior de São Paulo, em que se montou uma “mesa de negociação”, envolvendo governo e órgãos de controle, para buscar alternativas ao problema de uma dada obra que estava paralisada. Nesse caso, o próprio Tribunal de Contas fez uma espécie de intermediação de questões que foram postas à mesa como pontos críticos para dar continuidade àquela obra.

Essa atuação precisa avançar também em termos de legislação, para que se tenha um leque maior de alternativas de lidar com esses problemas de obras paralisadas, para ir além da atuação punitiva, agindo antes do problema se tornar irreversível. Essas “mesas de negociação” são um bom exemplo de boa prática de governança.

Respondente C

Nesse item, a entrevistada registrou a utilização da Plataforma Transferegov como uma das principais ferramentas do Programa, na perspectiva do gerenciamento de sua carteira de projetos. Destacou também, como iniciativa para ajudar na retomada e finalização de obras paralisadas, a realização de reuniões e workshops de sensibilização junto aos Entes executores dos

projetos, para alinhamento de diretrizes e estabelecimento de ações que possam garantir a adequada execução dos objetos contratados.

Registrou também, que no Programa Calha Norte são realizadas várias palestras para o conjunto de entes envolvidos na execução das obras. E que essa prática tem possibilitado o compartilhamento de informações, divulgação dos manuais internos, bem como na sensibilização dos gestores quanto à importância de cumprimento das obrigações pactuadas no convênio e definidas nos projetos.

Respondente D

D1

Ratificou-se nesse item que o Transferegov e o Obrasgov.br devem ser reconhecidos como uma iniciativa fundamental para retomada de obras paralisadas, pois permitem uma visão gerencial, além de possibilitar essa centralização, padronização e uniformização de dados, que permitem trabalhar estudos e planejamento de ações, a exemplo do que é feito por parte da CNM para auxiliar os municípios.

Destacou ainda que o Georreferenciamento das obras disponível no Obrasgov.br permite uma visão estratégica em relação as políticas, inclusive para possibilitar a análises em relação a concentração de investimentos em determinadas localidades e eventual carência de investimentos em outras. Por isso, acrescenta, *“as plataformas do Governo Federal são importantes em dois aspectos, na gestão dos empreendimentos, mas também para avaliar a política pública e possibilitar sua proposição para lugares onde muitas vezes ela não chega”*.

Respondente E

Destacou no Legislativo a própria agenda da Comissão de Obras Paralisadas, que julga ser uma iniciativa importante para a ação de retomada das obras da educação. Pontuou que há uma discussão delicada nesse sentido, que é a questão bivalente, as vezes positiva, as vezes negativa, em relação a interação do Legislativo com o Executivo, exercendo uma certa cobrança pelo resultado das ações, mas também buscando garantir priorização às demandas de suas regiões e localidades, o que reputou ser importante, de certa forma, para gerar subsídios em relação ao contexto real onde a política pública acontece.

Destacou que, por vezes, essas interações ajudam a entender pontos do processo da política pública que precisam ser melhorados. Assim, ratificou que a aproximação com o poder Legislativo, que também representa o controle social, apesar de complexa, não deixa de ser uma fonte que gera subsídios para aprimorar a política pública.

Destacou ainda que o FNDE é bastante demandado por órgãos de controle, como por exemplo do Ministério Público Federal, e percebe que tais demandas refletem certa carência de uma

maior aproximação, para nivelamento de informações em relação à política, de modo que as interações sejam muito mais colaborativas e proveitosas no sentido de aprimoramento das ações.

Respondente F

Apontou o Planejamento antes de serem iniciadas as obras, com parâmetros como capacidade econômico-financeira, de gerenciamento, estratégica e de mercado. Para as já paralisadas, entende oportuno ser feito um estudo para ver se ainda vale retomar a obra, tendo em vista que muitas estão em um contexto de não trazer benefícios para a população. Citou ainda o Estudo das 5 dimensões do Ministério da Economia: Econômico, Financeira, Estratégica, Gerenciamento e de Mercado – como uma importante referência.

Respondente G

Sinalizou que o CNMP não acompanha de maneira formal esse tipo de iniciativa, mas que após sua entrada na ENCCLA tem buscado conhecer ações executadas por outros membros nesse sentido, de modo a buscar subsídios para incrementar sua atuação.

Citou como exemplo, o levantamento de práticas da CGU, como no caso da realização de sorteios para estabelecer uma amostra de empreendimentos a fiscalizar. Apontou que julga importante haver uma maior interação entre os órgãos, para que essa troca de experiências e iniciativas venha a ocorrer de maneira mais frequente.

Respondente H

H1

Pontuou que um novo Estudo em curso no TCU, que está em fase conclusiva, avalia aspectos nesse sentido, mas registrou como uma percepção pessoal, que a interação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) em determinados tipos de obra, tem mostrado grande potencial de auxiliar na retomada e auxiliar na efetiva conclusão e operação de certas obras. Destaca que modelos inovadores de Parcerias Público-Privadas (PPP) podem colaborar com a evolução desse cenário. Destacou que além da execução física da obra, outras questões relativas à gestão e operação dos equipamentos públicos também são um desafio.

Acrescentou que há certas ilhas de excelência na execução de obras públicas, dentro do próprio governo federal, que podem apoiar, a partir de um processo de integração que seja coordenado, com o compartilhamento dessas práticas. Destacou ainda a ausência de uma ação mais estruturada do governo federal em auxiliar entes federados com maiores limitações, quando estes vão receber uma transferência voluntária.

H2

Afirmou que o diagnóstico realizado pelo TCU em 2019, de certa forma, colaborou indiretamente com a busca por uma maior atenção com esse tema e no estabelecimento de iniciativas para tentar a resolução do problema na carteira de projetos de várias políticas.

Assim, essas iniciativas dos órgãos de controle acabam tendo sua importância, segundo alega, pois induzem a ação dos órgãos, mas não foi possível naquela ocasião (2019), documentar uma relação de boas práticas que pudessem servir como base para uma utilização mais ampla. Em geral, segundo afirmou, as iniciativas são pontuais e reativas dentro dos próprios órgãos. Esse é, sem dúvida, na sua visão, um ponto em que se deve aprofundar os entendimentos e estudos.

Respondente I

Destacou iniciativas anteriores, além da ação atual entorno das obras do FNDE, que não é a primeira na área de educação, mas sinalizou que no passado, as iniciativas já empreendidas nesse propósito de retomada de obras paralisada não tiveram resultados tão significativos quanto se esperava.

Várias questões acabam impactando esses ciclos de retomadas de obras e a CGU juntamente com os órgãos, segundo observou, tem tentado registrar a cada iniciativa principais falhas ou causas de insucesso do processo, para buscar gerar estratégias melhores.

Citou como exemplo, que em ciclos anteriores de retomada de obras da Educação, se verificou uma baixa adesão por parte dos entes por falta de capacidade financeira para cobrir a atualização dos custos das obras (reajuste para correção inflacionária). Esse aspecto foi analisado e, na iniciativa vigente se buscou contemplar recursos para essa atualização, de modo a estimular uma maior adesão e maior efetividade da iniciativa.

Porém, registrou que a iniciativa em curso no âmbito do FNDE ainda precisa ser executada e avaliada, pois *“está sendo posta à prova neste momento”*, sendo preciso acompanhar sua evolução para extrair pontos positivos que possam ser replicados na retomada de obras em outras áreas, ou mesmo identificar problemas, para que estes sejam evitados.

ANÁLISE DAS RESPOSTAS

Com base nessas respostas dos respondentes, podemos identificar as seguintes boas práticas relevantes e de consenso que podem auxiliar na finalização de obras públicas paralisadas:

1. Medidas Legislativas: A adoção de medidas legais como a MP nº 1174/2023, que traz inovações para otimizar a retomada de obras paralisadas, é vista como uma boa prática. Essas medidas podem incluir apoio financeiro de entes estaduais, permissão de repasses extras e outras ações que facilitem a retomada das obras.

2. Mesa de Negociação e Diálogo: A criação de espaços de diálogo e negociação entre diferentes partes interessadas, como governos, órgãos de controle e demais atores envolvidos, é destacada como uma abordagem eficaz para resolver questões relacionadas a obras paralisadas. Essas "mesas de negociação" podem mediar conflitos, identificar soluções e buscar alternativas para a retomada das obras.

3. Plataformas e Sistemas Online: O uso de plataformas online como o Transferegov e o Obrasgov.br é mencionado como uma boa prática para o gerenciamento e monitoramento de obras públicas. Essas plataformas oferecem recursos como georreferenciamento, dados gerenciais e informações transparentes, auxiliando na tomada de decisões para a retomada de obras.

4. Ações de Sensibilização e Capacitação: A realização de reuniões, *workshops* e palestras de sensibilização junto aos entes executores dos projetos é ressaltada como uma forma de alinhar diretrizes, compartilhar informações e garantir a execução adequada das obras. Essas ações de capacitação contribuem para uma melhor gestão e operação dos empreendimentos.

5. Interconexão entre Poderes: A colaboração e a interação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, bem como do Ministério Público e Tribunais de Contas são consideradas importantes para enfrentar o desafio das obras paralisadas. A troca de experiências e iniciativas entre os órgãos pode resultar em soluções mais eficazes e colaborativas, dando uma maior relevância e robustez ao processo todo.

6. Análise Prévia e Planejamento: A importância do planejamento prévio e da análise criteriosa das obras antes de sua execução é mencionada como uma boa prática. Isso inclui parâmetros como capacidade econômico-financeira, estratégica e de mercado, bem como a realização de estudos para determinar se ainda é viável retomar obras paralisadas, ou se aquelas realmente irão beneficiar as populações a que se destinam.

7. Monitoramento e Avaliação Contínua: A realização de monitoramento constante e avaliação das ações empreendidas é considerada crucial para o sucesso na retomada de obras. A coleta de informações sobre o progresso das obras, identificação de problemas e adaptação de estratégias contribui para evitar paralisações futuras.

8. Modelos Inovadores e Parcerias Público-Privadas: A exploração de modelos inovadores, como Parcerias Público-Privadas, é apontada como uma possibilidade para auxiliar na retomada e conclusão de obras públicas. Esses modelos podem trazer expertise e recursos adicionais para superar desafios.

Em resumo, as boas práticas incluem medidas legais inovadoras, colaboração entre poderes, diálogo entre diferentes atores, inclusive Ministério Público e Tribunais de Contas, uso de plataformas online, capacitação, análise prévia, monitoramento constante e a exploração de modelos inovadores. Essas práticas podem contribuir para enfrentar os desafios das obras públicas paralisadas e garantir a conclusão eficaz dos empreendimentos.

PERGUNTA 10. Na questão de acesso a dados e transparência de informações sobre obras públicas, a sua instituição utiliza que meios, para atender demandas nesse sentido? Tem alguma iniciativa de centralização disso que o Sr./Sr^a queira destacar?

Respondente A

Nesse item, pontuou a grande parceria com a DTPAR/SEGES/ MGI, na perspectiva de sua Plataforma Transferegov. Destacou a recomendação do TCU no sentido de direcionar o esforço do governo federal para centralizar os repasses nessa plataforma, minimizando os problemas da utilização de vários sistemas. Registrou conhecer e achar louvável todo esforço da equipe da DTPAR para internalizar as diversas modalidades de transferências e parcerias na Plataforma Transferegov. Não só para uma gestão mais adequada em uma plataforma centralizada, mas permitindo também um maior acompanhamento e participação da população nessas obras.

Registrou a expectativa que Plataformas como a Transferegov sejam amplamente utilizadas, que haja adesão por parte dos órgãos e entes federados, para que se possa trabalhar em um cenário futuro em que não se tenha uma acumulado de obras paralisadas.

Respondente B

Como órgãos de controle, os Tribunais têm Painéis de acompanhamento específico e utilizam aqueles que os poderes disponibilizam. Segundo aponta, a questão de utilização dos painéis governamentais e suas bases de dados tem sido muito difundida em vários Tribunais. Exatamente já pegando os legados dos sistemas de acompanhamento de convênios. Mas ainda há uma grande dificuldade em relação a padronização de linguagem e entendimentos. Por exemplo, quanto ao tempo a ser considerado para que uma obra seja classificada como paralisada. Isso reflete uma série de questões nas bases de dados.

Acredita que, para ter as obras do país inteiro em uma única base se terá dificuldade nesses parâmetros. É preciso ter um mesmo ponto de partida, até porque cada ente tem sua autonomia. Afirmou que nos tribunais se tem grandes bases de dados, mas as dos poderes (executivo, legislativo e judiciário) estão separadas. Entende ser preciso avançar nesses conceitos. Não obstante, fez questão de registrar que ficou “*encantada com o Obrasgov.br*”, pois tem georreferenciamento e foto do empreendimento. Recursos que as bases de dados e sistemas dos Tribunais não têm.

Respondente C

Entrevistada informou que PCN utiliza essencialmente a Plataforma Transferegov, seus painéis gerenciais e a Plataforma ObrasGov.br para gerenciamento dos dados de sua carteira de projeto.

Respondente D

D1

As duas entrevistadas desse respondente enfatizaram a evolução das Plataformas Transferegov e Obrasgov.br como principais iniciativas nesse universo.

Respondente E

A entrevistada destacou nesse item o Acordo de Cooperação Técnica nº 52/2021 - MEC/FNDE/MGI, que objetiva a internalização de instrumentos das políticas na área da Educação na

Plataforma Transferegov. Pontuou que a expectativa, por exemplo no âmbito do PAR 5, é já iniciar o ciclo a partir da Plataforma Transferegov, inclusive, se for possível, com um módulo de análise da Política Pública que se integre desde a proposta.

Registrou entendimento de que a Plataforma Transferegov é uma ferramenta fundamental nesse contexto, que inclusive justifica uma ação de centro de governo, no sentido de estabelecer a obrigatoriedade de sua utilização. Julga oportuno superar as resistências quanto a essa integração, para possibilitar que mais políticas públicas possam se utilizar dessa Plataforma para dar suporte à execução de seus empreendimentos. Acrescentou entendimento de que o uso da Plataforma Transferegov é um caminho de futuro e isso precisa ser mais bem estabelecido para acelerar sua utilização nas políticas.

Destacou alguns sistemas internos, principalmente o SIMEC, que ainda tem muito legado (passivo de projetos) oriundo dos ciclos 1, 2 e 3 do PAR, de instrumento que ainda estão vigentes. Registrou se tratar de um sistema completo, mas que não chega a ser um sistema gerencial, com atributos de “gestão a vista” e transparência, por exemplo. Afirmou que o Sistema tem grande massa de dados, mas em uma lógica de organização que não permite resgatar facilmente as informações, sendo carente na geração de relatórios e outras funções dessa natureza. Alega ser, na sua visão, um sistema muito complexo que exige da gestão do FNDE um esforço adicional para pensar em plataformas de dados, para conferir maior capacidade de gerenciamento integrados desses dados e informações no interesse dos processos decisórios internos, mas também transparência e controle social.

Respondente F

Sobre o aspecto de Transparência: aponta o registro de informações centralizadas em Excel, disponível em rede do Ministério, havendo intenção em colocar em formato de Power BI e disponibilizar via internet.

Respondente G

Informou que o CNMP não possui acesso específico à bases de dados dessa natureza. Mas que entende ser importante avançar nas aproximações institucionais, para que o CNMP possa ter acesso aos sistemas utilizados pelos órgãos executores.

Acrescentou que a instituição dispõe somente de acesso aos sistemas de controles dos autos de infração, de saúde e segurança do trabalho, e de acidentes de trabalho, estes específicos de sua atividade, compartilhados por exemplo, pelo Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência. Aponta que o CNMP não dispõe, mas lhe seria importante, estabelecer um meio para acessar certas bases de dados de que dispõe a CGU, por exemplo, para fins de otimização de suas ações.

Respondente H

H1

Entende que a centralização de dados é uma bandeira defendida pelo TCU há décadas, que iniciativas do passado nesse sentido, por exemplo, desencadearam os esforços que culminaram no atual Obrasgov.br, implementado inicialmente no âmbito do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI), que foi evoluindo e sendo desenvolvido pela DTPAR de forma concomitante à atuação do Tribunal junto aos órgãos.

Aponta que o TCU entende como essencial que Obrasgov.br seja fortalecido e seja amplamente utilizado, para se consolidar como sistema central para obras públicas. Informou que o TCU coleta e consolida dados das seguintes bases: DNIT, CAIXA, FUNASA, MEC (Programas de Educação Infantil, Técnica e Superior, além do Ministério da Saúde, inserida mais recentemente.

Registra que não são bases próprias e que o TCU tem ciência que há uma grande quantidade de bases e programas, inclusive de execução direta dos três poderes, dos quais não dispõe de dados e precisa demandar pontualmente para suas atuações, dentro da sua esfera de competência.

Ratificou o entendimento que o melhor caminho nesse contexto é que todas essas bases, sejam de alguma forma, incorporadas ao Obrasgov.br, para ampliar sua transparência e possibilitar melhorias na gestão e governança dessas obras.

H2

Ratificou que o tribunal não possui base própria, mas como providência paliativa, consolida algumas informações das bases citadas para conduzir seus trabalhos de controle e inclusive disponibiliza isso à sociedade também. Pontuou que esse é um desafio contínuo para a atuação dos órgãos de controle, pois a implantação e continuidade dessas bases de dados é fundamental para o rastreamento de informações.

Acrescenta que mesmo com a plena implantação e centralização de tais bases de dados, o Tribunal continuará estabelecendo ações no sentido de checar a integridade de dados dessas bases, para induzir sua manutenção, atualização e aprimoramento, em benefício de uma busca contínua pela transparência.

Respondente I

Destacou também a implantação do CIPI, atual Obrasgov.br, que contou com a ajuda fundamental da CGU desde a fase inicial de seu desenvolvimento. Apontou que essas centralizações de bases de dados são muito importantes. Aduz que essas bases contribuem muito para promoção da transparência e controle social.

ANÁLISE DAS RESPOSTAS

Nesta análise comparativa das entidades em relação ao **acesso a dados e transparência de informações sobre obras públicas**, podemos identificar algumas convergências nas perspectivas e meios utilizados:

- **Convergências:**

1. Plataformas "Transferegov" e "Obrasgov": várias entidades mencionaram as plataformas como ferramentas centrais para acesso e acompanhamento de informações sobre descentralização de recurso público, em especial, de obras públicas. São vistas como uma maneira de centralizar repasses, permitindo uma gestão mais adequada, acompanhamento eficiente e participação da população na fiscalização das obras, dando transparência a todo o processo. Destacam-se como iniciativas importantes para a transparência e controle de obras públicas. O "Obrasgov" oferece, por exemplo, recursos como georreferenciamento e fotos dos empreendimentos, proporcionando uma visão mais detalhada das obras em andamento.

2. Desafios de Padronização: vários respondentes mencionaram desafios relacionados à padronização de linguagem e entendimentos, especialmente em relação aos conceitos que caracterizam a paralisação de obras. Essa falta de padronização dificulta a coleta e comparação de dados entre diferentes sistemas e entidades.

3. Centralização de Dados: A centralização de bases de dados é vista como uma abordagem positiva para melhorar a transparência e a gestão das obras públicas. A ideia de incorporar diversas bases de dados ao Obrasgov.br foi mencionada como uma forma de ampliar a transparência e melhorar a governança das obras.

- **Meios mais utilizados:**

1. Plataformas Online: As plataformas Transferegov e Obrasgov.br são as principais utilizadas para acessar informações e dados sobre obras públicas. Elas oferecem recursos como painéis gerenciais, georreferenciamento e fotos dos empreendimentos.

2. Painéis de Acompanhamento: Foi mencionada a utilização de painéis de acompanhamento específicos disponibilizados pelos Tribunais de Contas e outros órgãos de controle. Esses painéis fornecem informações sobre obras públicas e ajudam no controle e monitoramento.

3. Consolidação de Dados: Alguns respondentes relataram a consolidação de informações a partir de diferentes fontes, como bases de dados de órgãos executivos e sistemas internos. Esses dados consolidados são usados para análise e controle das obras, a exemplo do que acontece com o TCU, que coleta e consolida dados das seguintes bases: DNIT, CAIXA, FUNASA, MEC (Programas de Educação Infantil, Técnica e Superior, além do Ministério da Saúde, inserida mais recentemente).

4. Acordos de Cooperação Técnica entre órgãos para utilização de plataformas específicas também é uma prática que pode auxiliar no acesso aos dados e na transparência.

- **Centralização de dados:**

As plataformas Transferegov e Obrasgov.br foram bastante citadas como a principal tentativa, e que vem logrando bastante êxito, em centralizar dados e informações sobre obras públicas.

A consolidação pelo TCU dos dados provenientes das plataformas citadas no item 3 anterior também é uma iniciativa importante, bem como a necessidade de ampliação da centralização das bases de dados, incorporando mais órgãos e entidades para melhorar a transparência e a gestão das obras públicas.

No geral, as entidades reconhecem a importância das plataformas *on-line* e da centralização de dados para promover a transparência, a gestão eficaz e o controle social das obras públicas. As iniciativas como a plataforma Transferegov e o Obrasgov.br são vistas como passos positivos na direção de uma maior transparência e eficiência na execução de projetos governamentais.

PERGUNTA 11. O(a) Sr. Sr^a conhece, e indica (ou utiliza em sua instituição) alguma outra base de dados (seja federal, estadual ou municipal) que possa ter dados de obras públicas?

Respondente A

Registrou que não conhece outras bases, e acredita que a Plataforma Transferegov deve ser propagada como sistema e base de dados principal, para utilização pelo governo, pelos entes e pela sociedade.

Respondente B

Informou ter conhecimento de alguns sistemas de uso interno dos Tribunais, mas eles não estão conectados e tem parâmetros próprios. Os Tribunais ainda não conseguiram unificar suas bases de dados. Indicou, caso haja interesse, que poderia solicitar que as equipes técnicas façam um levantamento específico sobre esse ponto.

Respondente C

Pontuou que não tem informação sobre a utilização de dados e plataformas de outros órgãos ou de outros entes Federados no âmbito do PCN, mas que, internamente, as equipes vêm buscando conhecer e identificar outras tecnologias, como as ferramentas de BIM, por exemplo, para fins de aprimoramento da gestão das obras públicas executadas em sua carteira de projeto.

Respondente D

D1

Destacaram, como sugestão, que o MGI busque informações sobre bases de dados e sistemas dos municípios como: Blumenau (SC); Jaraguá do Sul (SC); e Redenção (PA).

Respondente E

Pontuou nesse item, que não conhece especificamente outras bases de dados além daquelas utilizadas no FNDE, em virtude de seu tempo relativamente pequeno atuando como gestora nesse tema.

Respondente F

Afirmou que o MDIR usa somente o Transferegov. Mas, resgatando contexto de boas práticas, sugere avaliar a viabilidade de ações como a vistoria via sistema de imagens da Telebrás que, segundo afirmou, possibilitaria vistoriar convênios de menor vulto, de até 750 mil reais.

Respondente G

Informou desconhecer, na temática trabalhista, bases de dados e sistemas que possam permitir uma identificação mais ampla das obras públicas em curso, para que possam atuar de forma mais abrangente. Aponta que o CNMP e MPT acabam atuando de forma reativa, quando demandados já após ao acontecimento das ocorrências, denunciadas pelos próprios trabalhadores, sindicatos, etc.

Assinala que, com a utilização do Transferegov e do Obrasgov.br, o CNMP, em conjunto com os membros da ENCCLA, poderia viabilizar o planejamento de ações integradas, a partir dos dados das obras em curso em todo território nacional, de uma forma preventiva, como já é feito por outros órgãos de controle.

Respondente H

H1

Registraram que o Tribunal tem informação sobre a existência de inúmeras bases, inclusive nos Tribunais de Contas dos Estados, mas que tão importantes quanto seu reconhecimento é garantir a padronização de informações e a integridade de dados entre as diversas bases, para garantir informações confiáveis para gestão e controle da política pública.

H2

Ratificou a informação, ao tempo que parabenizou novamente iniciativas como o Obrasgov.br, pontuando que a busca pela centralização de informações é muito importante, manifestando ainda a expectativa de que seja uma ação contínua e possa evoluir em seus propósitos de racionalizar a gestão nessa temática.

Respondente I

Destacou as seguintes bases que, em algum nível são do conhecimento da CGU, nesse contexto:

- a) Sismob (MS);
- b) Simec (FNDE);
- c) Base da Caixa (DB Gestores);
- d) SIAC e SUPRA (DNIT);
- e) Base de Dados da Infraero (descontinuada).

ANÁLISE DAS RESPOSTAS

Além da Plataforma Transferegov, outras bases de dados, sistemas internos de tribunais, ferramentas de BIM e sistemas específicos de diferentes órgãos e entidades foram mencionados como fontes de informações relacionadas a obras públicas.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

No comparativo realizado entre as manifestações colhidas via questionário eletrônico e as entrevistas com órgãos e instituições, verificou-se grande convergência em relação à importância de determinados aspectos, os quais serão abordados nesta seção, indexados nos contextos de: gestão e governança das obras públicas no país; iniciativas e boas práticas já existentes; principais desafios.

Relativamente ao item inicial, verificou que a governança de obras públicas no país, segundo a visão das instituições ouvidas e entrevistadas, precisa concentrar esforços em aprimorar capacidades em atividades gerenciais relacionadas ao Planejamento, não simplesmente das obras, mas também de um conjunto de aspectos que a elas se relacionam bem antes de seu início, os quais precisam ser tratados de forma estratégica e compreendidos como transversais.

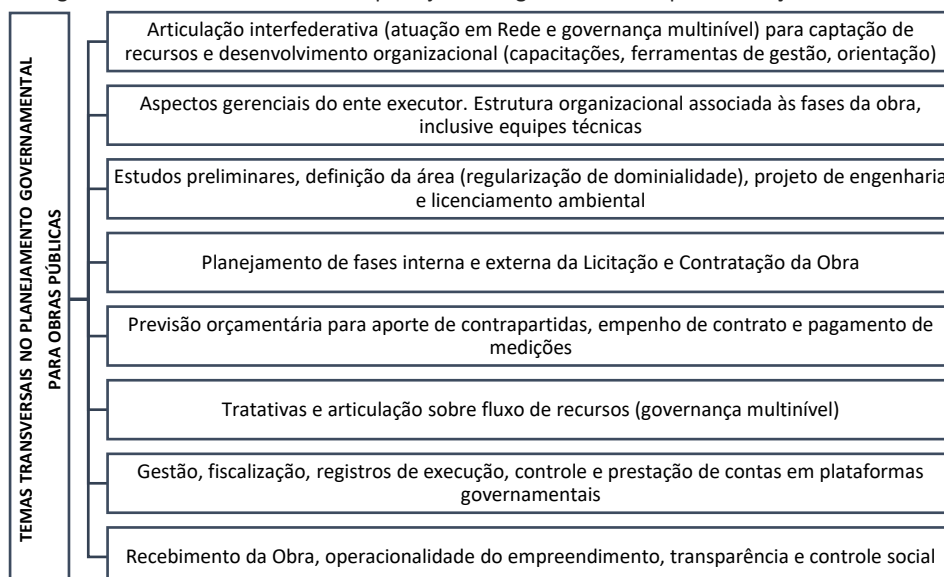
Os diversos planejamentos que orbitam as fases antecedentes à obra, de sua contratação, de sua execução e prestação de contas, são fatores críticos de sucesso, seja daquelas executadas de forma direta pela União, seja no universo das obras executadas de forma descentralizada, por meio de algum tipo de instrumento de transferência de recursos.

Note-se que o Planejamento neste caso, conforme entendimento uníssono de todos os participantes do diagnóstico, seja via questionário ou nas entrevistas, compreende muito mais que o projeto de engenharia propriamente dito. Embora um projeto de engenharia adequado tenha sido amplamente destacado ao longo do material coletado, notou-se a necessidade de reconhecer diversos outros aspectos do planejamento dos empreendimentos públicos.

Dentre os principais fatores, destaca-se: aspectos gerenciais do ente executor; estudos e projetos técnicos; estrutura organizacional e equipes técnicas; articulação interfederativa sobre fluxo de recursos; aporte de contrapartidas e pagamentos; operação e registros em sistemas e plataformas governamentais; transparência, operacionalidade dos empreendimentos, dentre outros.

Desse modo, se buscou sintetizar na figura a seguir, os temas transversais de gestão e governança que precisam ser considerados no planejamento governamental dos entes subnacionais para execução de obras:

Figura 19 – Temas transversais ao planejamento governamental para execução de obras



Importante observar que a relação de temas da figura não afasta a necessidade de atenção a outros aspectos específicos, que eventualmente se venha verificar em empreendimentos de grande vulto ou em obras mais complexas ou pouco convencionais. Não obstante, colecionando as ponderações das instituições entrevistadas e ainda outras referências já postuladas sobre essa temática por instituições com grande produção técnica em temas afetos à gestão pública (como IPEA, TCU, CGU), **entende-se que governança entorno das obras públicas que consegue reconhecer os referidos temas no contexto do planejamento dos entes subnacionais, tende a maximizar as chances de sucesso dos empreendimentos.**

Segundo o relato dos entrevistados e informações fornecidas por meio do Questionário eletrônico, foi possível identificar como boas práticas:

RESUMO DA BOA PRÁTICA	CONTEXTO
Ações de Sensibilização e Capacitação	Fortalecer a capacidade técnica e gerencial dos atores envolvidos na execução das obras
Acompanhamento e Fiscalização Efetivos	Garantir estrutura, meios, equipes e métodos para mitigar os riscos inerentes às obras de engenharia
Integração Interfederativa	Estabelecer governança multinível buscando interações com entes federados, especialmente entre o ente repassador e o ente executor
Interconexão entre Poderes	Articulação regional entre os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e os Tribunais de Contas e instâncias do Ministério Público, visando sinergia em ações de saneadoras e até mesmo de corretivas no contexto das obras públicas.
Medidas Legislativas	Acompanhar da modernização e aprimoramentos normativos correlatos a execução das diversas políticas públicas que viabilizam recursos para as obras
Mesa de Negociação e Diálogo	Atuar em prol da articulação dos atores capazes de contribuir com a resolução de problemas que ensejaram as paralisações das obras
Monitoramento e Avaliação Contínua	Estabelecer acompanhamento dos resultados da ação governamental, reconhecendo que a obra não é um fim em si mesmo, mas um objeto inserido em um contexto maior da política pública de interesse da sociedade
Planejamento de Gestão	Atentar para importância transversal do planejamento em todas as fases da política pública - antes, durante e depois da obra
Uso de Tecnologias, Plataformas e Sistemas Online	Garantir o uso contínuo de sistemas e aplicativos governamentais e ferramentas de suporte ao acompanhamento e fiscalização, inclusive tecnologia BIM

Além disso, verificou-se como principais desafios:

DESAFIOS	CONTEXTO
Aprimoramento da Articulação Interfederativa	Governança multinível que privilegia atuação em Rede.
Planejamento de Gestão Pública	estrutura, equipes e processos envolvidos antes, durante e depois da implementação.
Capacidade Técnica e Operacional dos Entes subnacionais	Aprimoramento de capacidade técnica dos entes subnacionais – Capacitações, Plataformas tecnológicas, Ferramentas Gerenciais, modelos de assistência e orientação - em prol de um fortalecimento federativo.

Padronização de Procedimentos de acompanhamento e controle	Padronização de Procedimentos de acompanhamento, controle (por exemplo, a parametrização oferecida no Módulo de Obras da Plataforma Transferegov e pelo controle integrado da Plataforma Obrasgov para identificação única).
Garantia de fluxos financeiros compatíveis com o momento de execução dos empreendimentos	Estabelecer tratativas para que as liberações de recursos, notadamente em obras de políticas públicas descentralizadas, ocorram de forma tempestiva e coerente com a execução do empreendimento.
Aprimoramento dos procedimentos atrelados aos processos licitatórios	Evitar a contratação de empresas sem capacidade técnica e financeira para execução dos empreendimentos

Importa ainda destacar, que os elencos de boas práticas e desafios nas obras públicas identificados no âmbito deste estudo representam apenas um recorte pontual, identificado junto aos participantes da pesquisa e não afastam a necessidade de reconhecer no cenário específico de cada empreendimento, aqueles fatores que devem ser considerados para uma boa gestão e governança.

Assim, dado o caráter dinâmico do conjunto de fatores que impactam direta e indiretamente a realidade das obras públicas, recomenda-se adotar, seja na perspectiva dos órgãos repassadores de recursos, seja na perspectiva dos entes executores, postura de busca contínua por aprimoramento da gestão pública, reconhecendo que a obra pública não representa um fim em si mesmo, mas sim meio para entrega de serviços públicos e resultados práticos da ação estatal à sociedade.

PROPOSIÇÕES NO ÂMBITO DA ENCCLA

O presente diagnóstico possibilitou compreensão mais clara acerca da relevância da capacidade de gestão e governança dos entes subnacionais na dinâmica de execução de obras públicas. Identificou-se que questões técnicas, jurídicas, organizacionais, tecnológicas, financeiras e até de recursos humanos, estão fortemente conectadas e tem grande potencial de influenciar o sucesso dos empreendimentos. Tais variáveis perpassam, necessariamente, pelo nível de performance dos entes subnacionais no cumprimento de suas responsabilidades.

Notou-se, portanto, que as capacidades governamentais de planejamento dos diversos aspectos correlatos à gestão pública e às obras propriamente ditas, precisam estar presente de forma tempestiva e em nível de maturidade adequado para que as obras públicas sejam bem-sucedidas. Acredita-se, com base nas informações coletadas, que o adequado planejamento de todas as variáveis correlatas aos empreendimentos públicos depende, notadamente no contexto dos entes subnacionais, de uma busca contínua pelo aprimoramento de suas capacidades gerenciais e de governança.

No que se refere especificamente à governança interfederativa ou multinível, conforme conceitua publicação organizada por TCU e ATRICON (2021), identificou-se a qualidade desta é fundamental para diversos aspectos correlatos aos empreendimentos governamentais executados a partir das diversas modalidades de parcerias para execução descentralizada de políticas públicas.

Questões como captação de recursos, seleção de propostas, pactuação dos instrumentos, compartilhamento de esforços para elaboração de projetos de engenharia, liberação de recursos, adequações decorrentes de problemas supervenientes na execução e diversos outros aspectos têm seu nível de sucesso (em relação a execução de obras) em volume diretamente proporcional ao nível de integração e articulação interfederativa do ente executor.

Acredita-se, portanto, que o sucesso de obras em políticas públicas descentralizadas depende fortemente da combinação de níveis satisfatórios de: estruturação organizacional dos entes executores; de planejamento integrado dos diversos componentes correlatos aos empreendimentos públicos, desde as fases preparatórias até a prestação de contas; e de práticas formais e contínuas de governança multinível para articulação interfederativa.

Assim, como forma de atacar questão estruturante, sugere-se que ações para enfrentamento da problemática de obras paralisadas possam reconhecer as causas mais profundas de tal problema, pois a obra paralisada nada mais, na grande maioria dos casos, do que o resultado desastroso de problemas de gestão, planejamento e governança.

Diante de todas as informações levantada, conclui-se o presente documento com indicativo de Desafios centrais cujo enfrentamento tende a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão de obras públicas no país e, inclusive evitar a corrupção que se beneficia das falhas do poder público, a saber:

- a) Promover esforços para **aprimoramento da Articulação Interfederativa**, em prol de um Estado que privilegia atuação em Rede (governança multinível), conectando-se inclusive com instâncias do Ministério Público e Tribunais de Contas na perspectiva de ações preventivas e educativas;

- b) Apoiar o **aprimoramento do Planejamento de Gestão Pública junto aos entes subnacionais**, no contexto dos diversos aspectos cruciais ao sucesso das obras públicas (estrutura, equipes e processos) antes, durante e depois da implementação;
- c) Apoiar continuamente o **aprimoramento de Capacidade Técnica dos entes subnacionais** – com disponibilização de Capacitações; Plataformas tecnológicas, Ferramentas Gerenciais, modelos de assistência e orientação - em prol de um fortalecimento federativo certamente muito mais vantajoso e economicamente mais viáveis (inclusive pelo seu efeito multiplicador e externalidades que provoca) do que investimentos cíclicos em programas de retomadas de obras paralisadas;
- d) **Padronização de Procedimentos** de acompanhamento, controle (inclusive parametrização Obrasgov.br para identificação única) e prestação de contas, como forma de garantir uniformização conceitual, normativa e de plataformas tecnológicas e gerenciais de apoio.

No modelo esquemático apresentado a seguir, se agrupou os principais elementos entorno das ações para uma trajetória satisfatória a se buscar em obras públicas realizadas em políticas públicas executadas de forma descentralizada:

Figura 20 – Modelo esquemático “Obras Públicas: Boas práticas de Gestão e Governança”



REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- _____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 - **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2021.
- _____. Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020 - **Institui o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento**. 2020.
- _____. Decreto nº 10.899, de 16 de dezembro de 2021 - **Altera o Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020, que institui o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento**. 2021;
- _____. Decreto nº 11.272, de 5 de dezembro de 2022 - **Altera o Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020, que institui o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento para identificá-lo como Plataforma Obrasgov.br**. 2022.
- _____. Decreto nº 11.271, de 5 de dezembro de 2022 - **Institui o Sistema de Gestão de Parcerias da União - Sigpar**. 2022.
- _____. Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023 - **Dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão**. 2023.
- _____. Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016 - **Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse**. (Revogada pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 33, de 30 de agosto 2023). 2016
- _____. Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023 - **Estabelece normas complementares ao Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, que dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União**. 2023.
- _____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Cartilha do Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica**. 2023.
- _____. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento** / Alexandre de Ávila Gomide, Ana Karine Pereira, editores. - Rio de Janeiro : Ipea, 2018.
- _____. Ministério da Economia. **Guia geral de análise socioeconômica de custo-benefício de projetos de investimento em infraestrutura** / Ministério da Economia, Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade, Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura. -- Brasília: SDI/ME, 2021.
- _____. Ministério Público da União, **Cartilha de Boas Práticas da Gestão Contratual de Obras Públicas** / Auditoria Interna MPU. 2021.
- _____. Tribunal de Contas da União, Instituto Rui Barbosa, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas** / Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc), 2021.
- _____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Obras Públicas em 10 Passos** / TCU+Cidades - Programa de apoio à gestão municipal responsável. Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc), 2021.
- _____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas** / Secretaria-Geral de Controle Externo - Secretaria de Fiscalização de Obras de Infraestrutura Urbana. 2014.
- _____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Ficha Síntese da Auditoria operacional de diagnóstico das obras paralisadas no Brasil** / Secretaria-Geral de Controle Externo. Acórdão: 1.079/2019 – TCU – Plenário Data de sessão: 15/5/2019 Relator: Ministro Vital do Rêgo TC: 011.196/2018-1 - Unidade Técnica Responsável: SeinfraUrbana. 2019.
- _____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Diagnóstico sobre os Principais Desafios Transversais da Infraestrutura – Caderno 1**. Acórdão 2579/2021-TCU-Plenário (Fiscobras 2021). Unidade Técnica Responsável: SeinfraUrbana. 2022.