



SUMÁRIO EXECUTIVO

**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	4
IDENTIFICAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES DAS ENTREVISTAS.....	5
EXTRATO DE RESPOSTAS - QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO	5
ANÁLISE DE RESPOSTAS DAS ENTREVISTAS	26
PRINCIPAIS CONCLUSÕES.....	38
PROPOSIÇÕES NO ÂMBITO DA ENCCLA	40
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/MGI - 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; e A4. Elaborar estudo com propostas para o aperfeiçoamento da governança das obras públicas, no tocante aos projetos, à execução e à prestação de contas.

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

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.

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

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

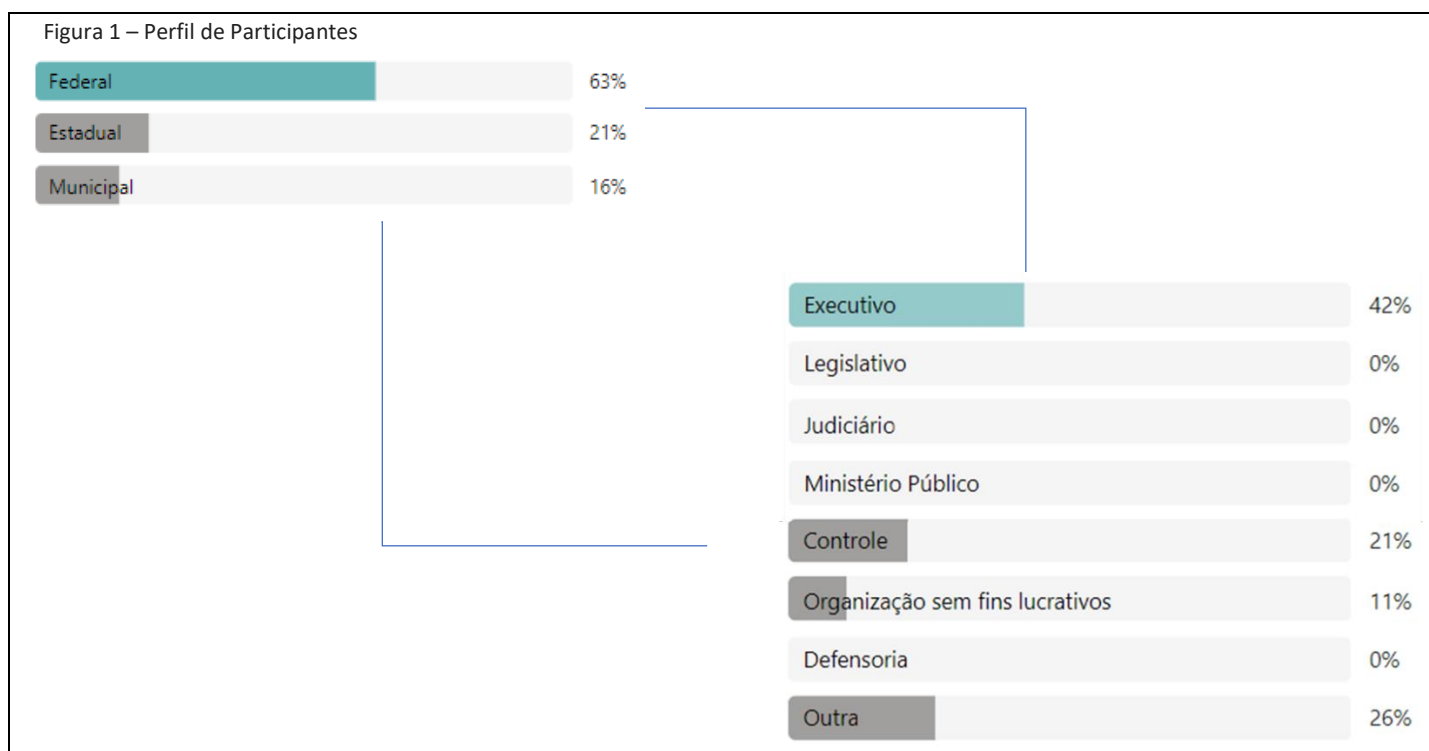
*Resposta conjunta

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.

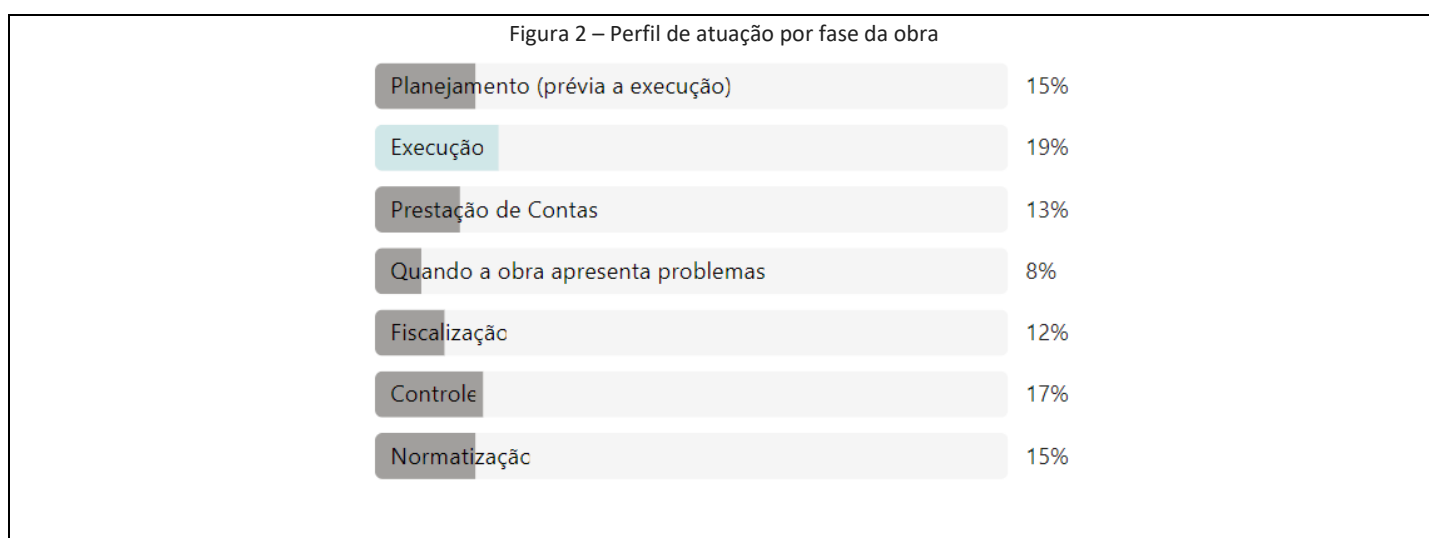
Abrangência federativa e perfil de atuação das Instituições participantes:



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.

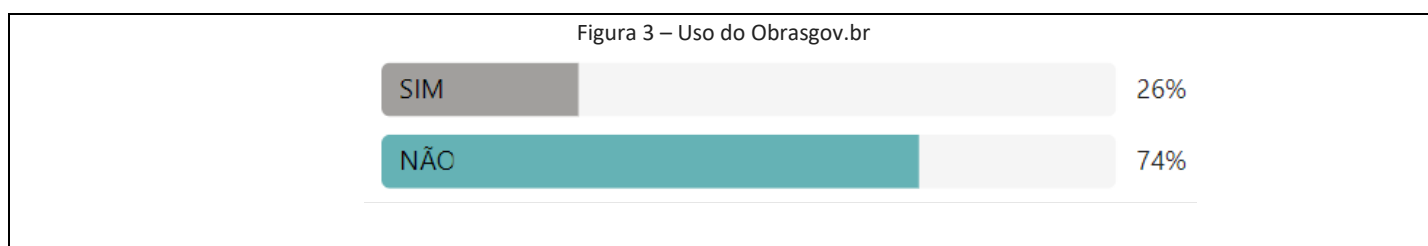
Identificação da fase de um projeto de obras em que as instituições respondentes atuam:



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?



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.

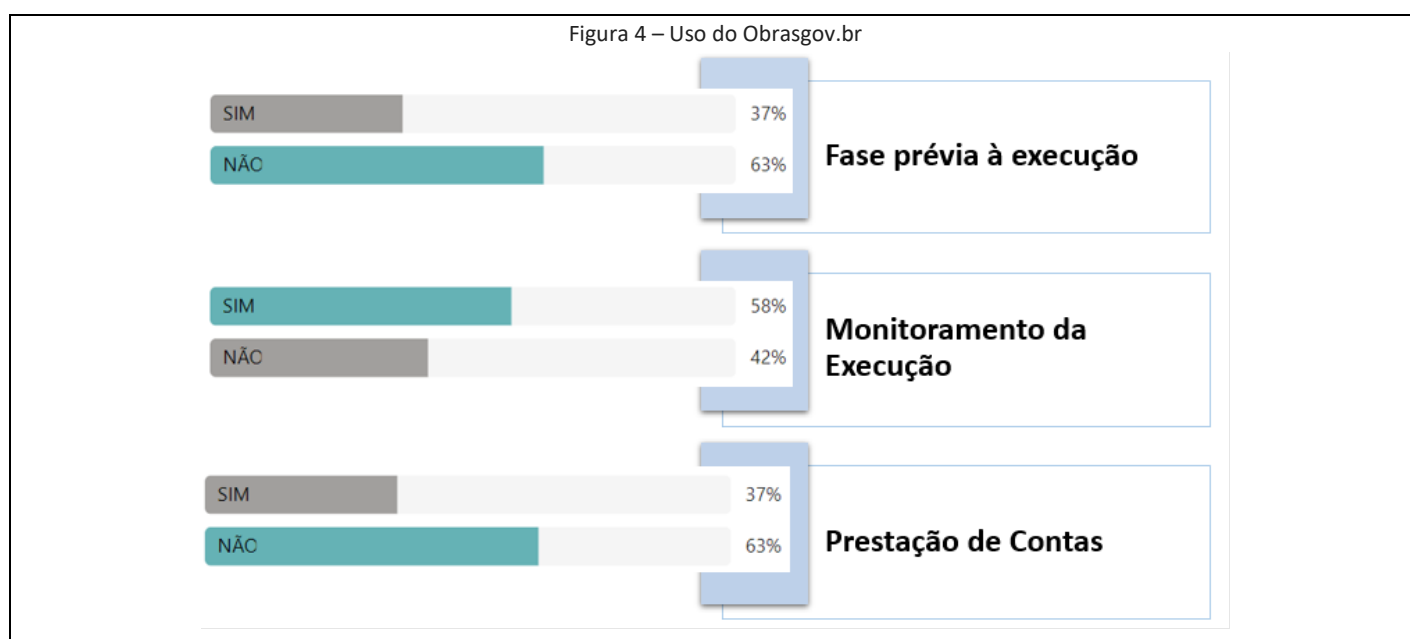
Importante enfatizar que, apesar da obrigatoriedade de uso do Obrasgov recair sobre os investimentos em infraestrutura no poder executivo da União, o marco legal da Plataforma (atualizado com a publicação do Decreto nº 10.899/2021) estendeu a possibilidade de usufruto da solução tecnológica para os órgãos 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?



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%

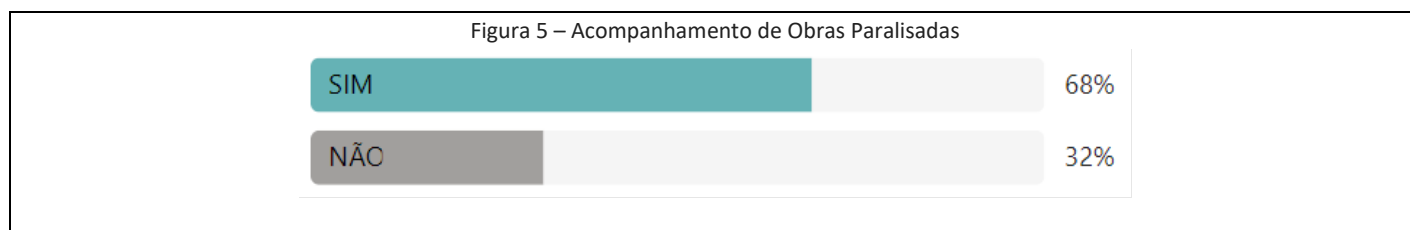
Notou-se na análise das respostas, estratificando as respostas apenas para órgãos ou instituições de atuação no poder executivo, que apesar de predominar relativa estruturação, ainda há espaço para melhoria e aprimoramento em relação ao gerenciamento de obras públicas em termos de estrutura organizacional 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.

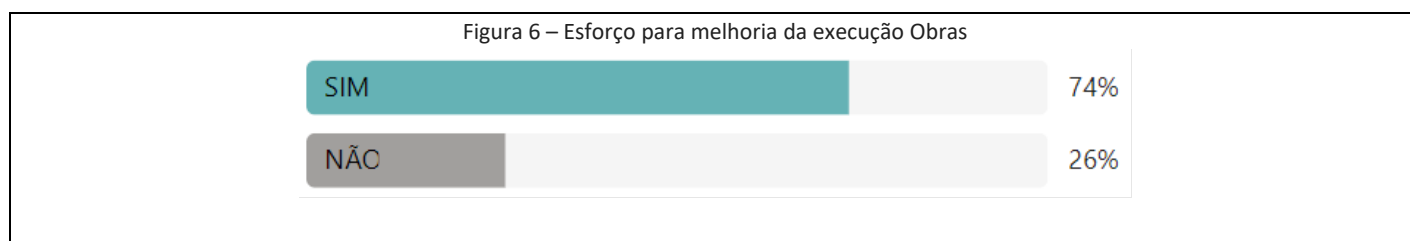
A instituição possui grupo de trabalho ou setor responsável pelo acompanhamento de obras paralisadas/inacabadas?



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.

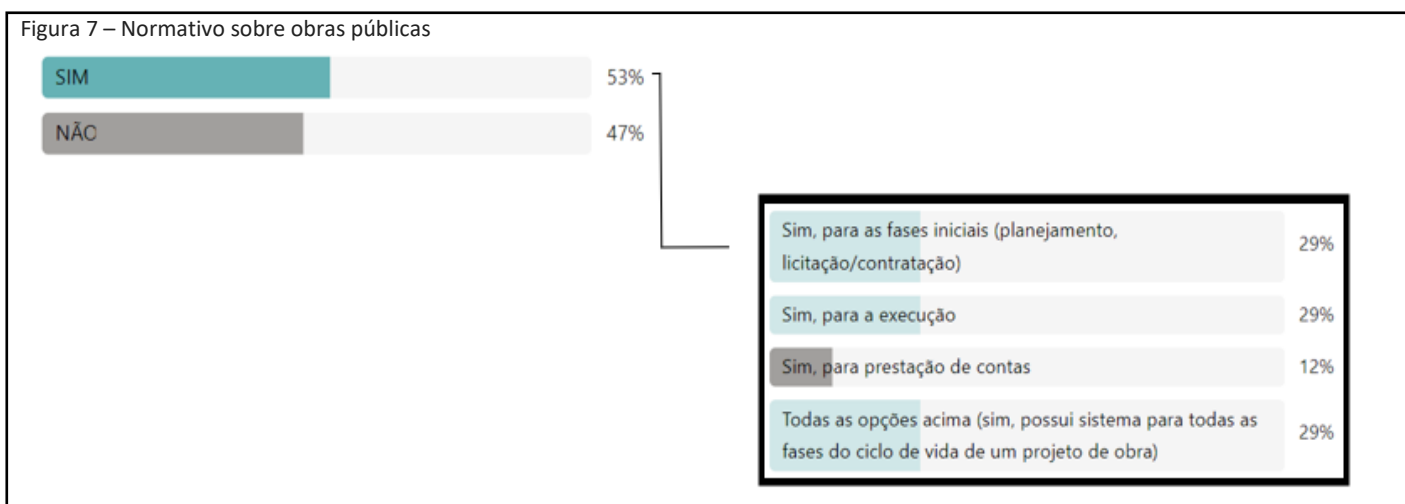
A instituição possui grupo de trabalho ou setor responsável por estudar melhorias na execução de Obras Públicas?



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?



A instituição possui critérios objetivos para considerar uma obra paralisada?

Respostas dos participantes:

	Critérios
	<i>Mediante informação do órgão contratante</i>
	<i>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".</i>
	<i>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;</i>
	<i>Os critérios seriam: i) 90 dias sem medição; ii) Declaração do gestor ou do contratado indicando a paralisação da obra.</i>
	<i>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.</i>
	<i>Documentação de paralisação disponibilizada pela Prefeitura no portal da transparência.</i>
	<i>Quando a construtora abandona a obra.</i>

<i>A Obra é considerada paralisada quando não apresenta evolução físico e financeira, conforme o cronograma de execução.</i>
<i>Registro PNO SIMEC pelo ente.</i>
<i>90 dias sem boletim de medição.</i>

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
<p>47% 53%</p> <p>SIM NÃO</p>	<i>Mediante informação do órgão contratante.</i>
	<i>Obra abandonada sem convênio ou contrato vigente.</i>
	<i>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.</i>
	<i>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).</i>
	<i>Com o fim do período de vigência, caso não haja pedido de prorrogação e a obra não há funcionalidade, é considerada uma obra inacabada.</i>
	<i>De acordo com o que os órgãos e normativos apontam como obra inacabada.</i>
	<i>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.</i>
	<i>Documentação específica disponibilizada pela Prefeitura no portal da transparência.</i>
	<i>Quando não há recebimento formal.</i>
	<i>Medida Provisória nº 1.174/2023.</i>

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:

[...]

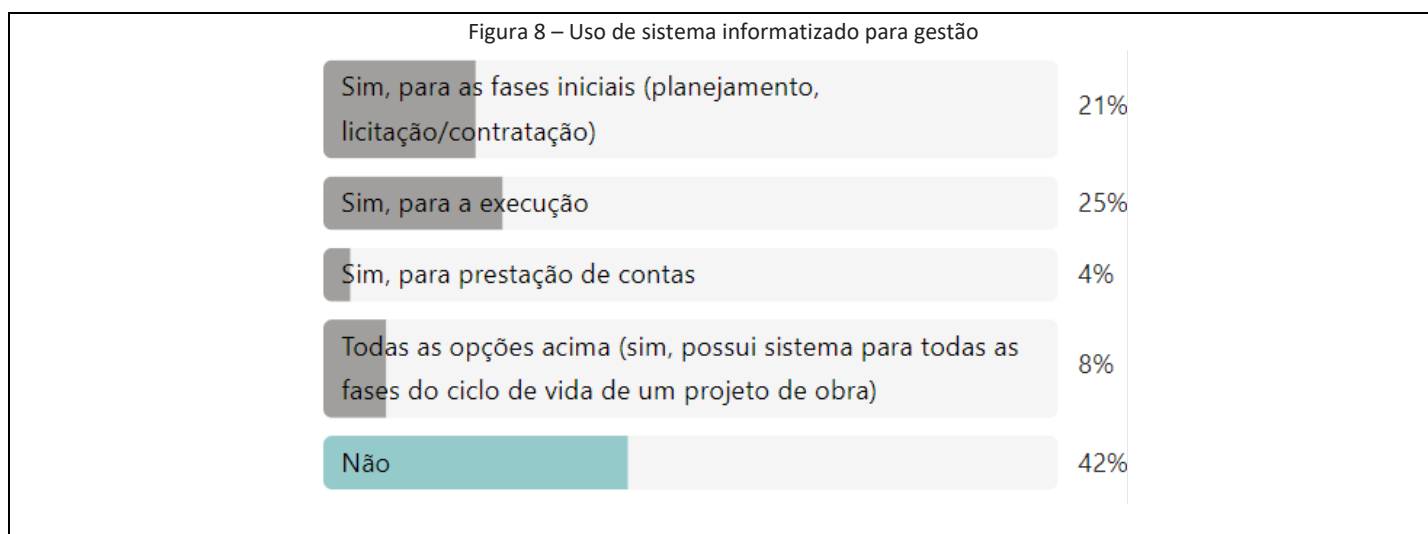
IV - paralisada: obra iniciada que:

- 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**;

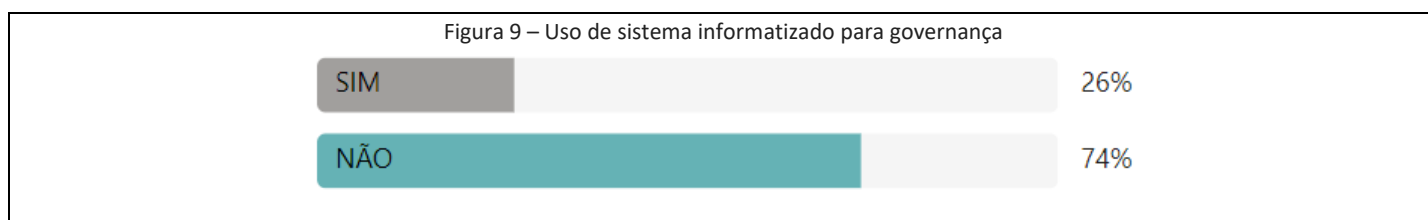
Note-se que os enquadramentos parametrizam o registro de empreendimentos iniciados antes da instituição do Obrasgov.br, bem como para identificação de ocorrências durante sua execução. Constata-se, no entanto, que o referido dispositivo infralegal carece ainda de adesão plena, assim como a própria Plataforma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



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



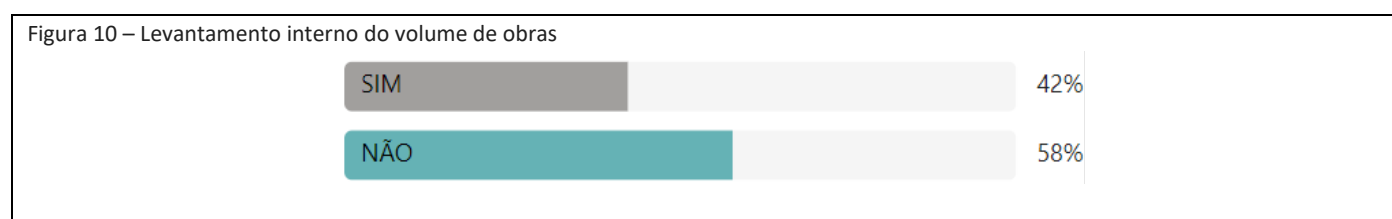
Comentário

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?



Respostas dos participantes:

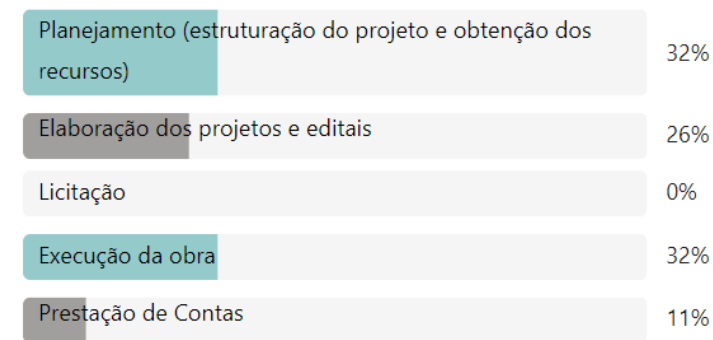
ENTRE OS QUE INDICARAM “SIM”, DESTACA-SE AS SEGUINTE RESPOSTAS
<i>Na Ação Orçamentária 8865, atualmente, a carteira ativa em andamento e execução conta 40 operações com valor de repasse da União (contratado/selecionado) de cerca de R\$ 1,720 bilhões.</i>
<i>Temos planilha de controle, porém todas as 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>Analisamos 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-OBRAS, 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>
	<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>
	<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>
JUDICIÁRIO	<i>Falta de visão e transparência das obras</i>
	<i>regamentos 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 encontrarmos dilatações 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>
MINISTÉRIO PÚBLICO	<i>Baixa transparência, ausência de solução tecnológica única, governança ineficiente do fluxo dos recursos previstos para a obra.</i>
	<i>Falta de uso do BIM</i>
	<i>Regamentos jurídicos sem o conhecimento real de execução de obras</i>
DEFENSORIA PÚBLICA	<i>Reforçar os pedidos das entidades, cobrar andamento e agir de algum modo para que a situação não se repita.</i>
	<i>Falta de uso do BIM</i>
	<i>Regamentos jurídicos sem o conhecimento real de execução de obras</i>
	<i>Abranger as demandas dos municípios e elencar as dificuldades para o gestor público</i>
ORGANIZAÇÃO SEM	<i>Falta de planejamento</i>
	<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>

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.

Falta de planejamento.

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>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.</p>
	<p>Sistema de BI para acompanhamento, além de controle central dos empenhos emitidos</p>
	<p>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.</p>
	<p>Vide: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par</p>
	<p>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.</p>
<p>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.</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 conseqüente 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/levantamentoobrasfederaisparalisadascrechesescolasmaioreschance_sseremconcluidas.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>
<i>Concorrência orçamentária com novos projetos.</i>
<i>ausência de diagnóstico sobre a causa raiz da paralisação.</i>
<i>Fluxo de recursos.</i>
<i>Segurança jurídica para decisão de retomada, ou não, da obra.</i>
<i>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</i>

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?

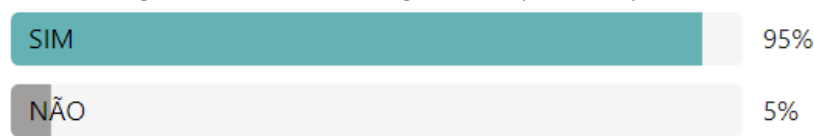


Comentário

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

*Tiraria a flexibilidade para manejar recursos não utilizados**

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

Se sua resposta foi SIM, justifique em 1 parágrafo.

Respostas dos participantes:

Além de número único, usar um ambiente comum de dados que centralize os dados da obra.

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.

Poderia facilitar a busca de informações e criar um cadastro nacional.

facilitaria a identificação dos obstáculos e a proposta de soluções

uma base única central de todas as obras, facilita a gestão e o acompanhamento das obras.

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.

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

Com o Cadastro único seria possível aprender com experiências negativas e registrar empresas que não conseguirá cumprir as suas obrigações contratuais. Além disso, o registro único traz maior transparência para o cidadão.

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.

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.

Sim, acredito ser iniciativa bem positiva, pois traria mais transparência e possibilidade de acompanhamento e controle das obras públicas.

Para unificar e centralizar as informações

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.

Transparência e accountability.

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.

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.

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.

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.

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.

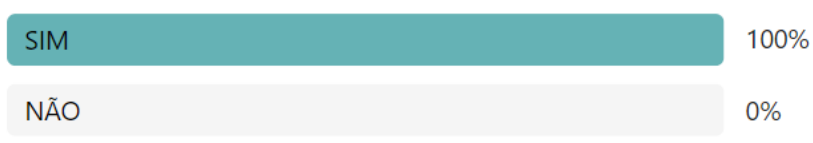
Comentário

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.

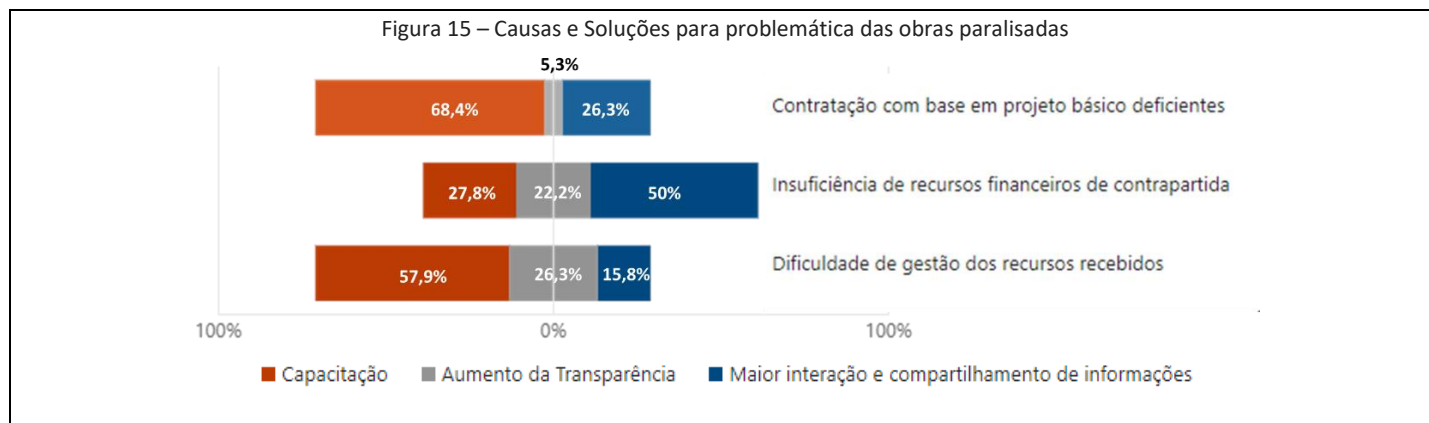
Um sistema de cadastramento global das obras públicas com os recursos essenciais de controle e verificação (em especial o georreferenciamento) é a mais urgente necessidade no campo da gestão de obras. Sem esse mapa das obras, de sua condição física e suas necessidades financeiras, qualquer solução gerencial 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:



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.

ANÁLISE DE RESPOSTAS DAS ENTREVISTAS

Neste item, estão reunidas as análises das respostas extraídas das entrevistas realizadas. Registra-se, por oportuno, que as respostas apresentadas do Diagnóstico a cada pergunta não foram reproduzidas neste sumário executivo

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.

Para fins didáticos, manteve-se referência aos entrevistados conforme identificação com letras do alfabeto, de A até I, observação a ordem cronológica de realização das Entrevistas, tal qual apresentado na versão completa do Diagnóstico.

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

No universo de representantes das instituições entrevistadas, identificou-se o 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.

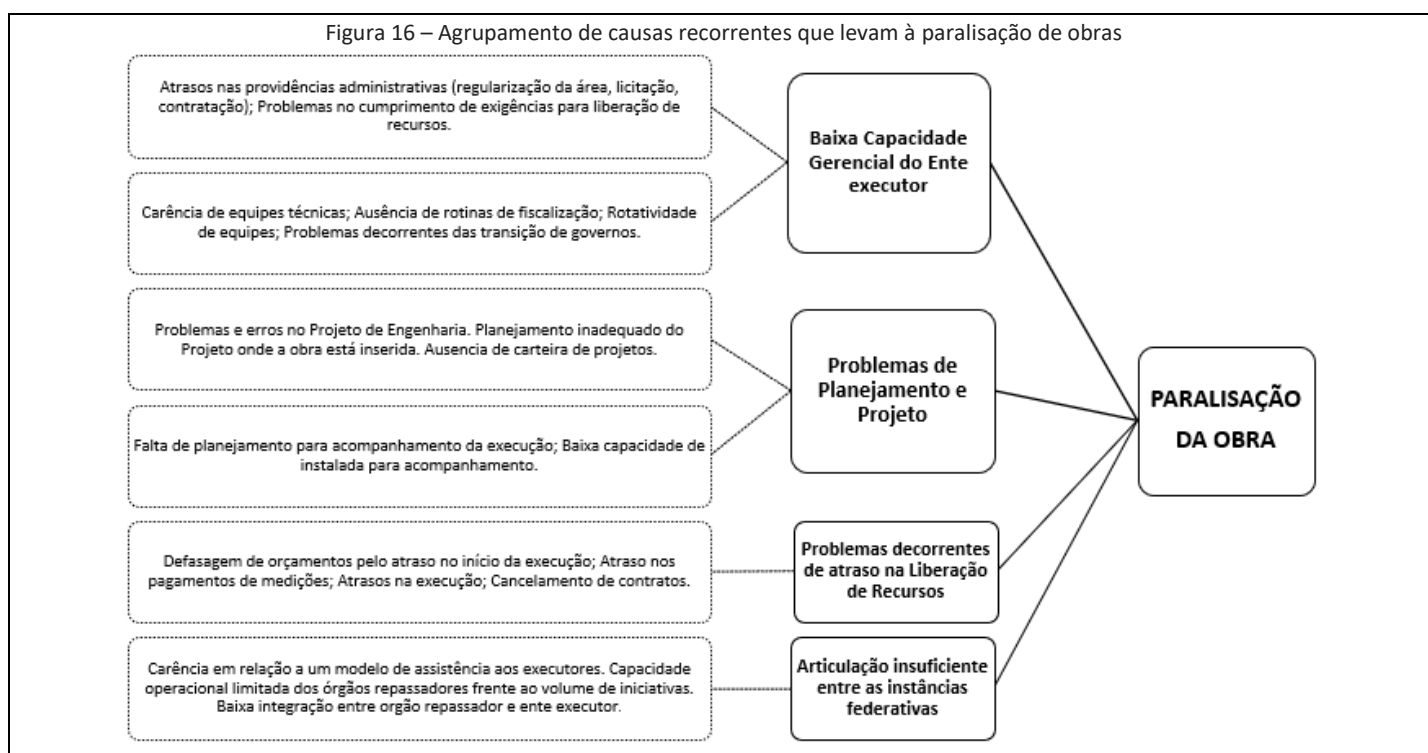
Considerando o tempo médio de atuação com o tema foi da ordem de 11 (onze) anos, verifica-se a predominância de grande experiência no tema entre os entrevistados. Esse fator permite presumir que as informações levantadas nas entrevistas são de excelente qualidade e pertinência temática.

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?

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.



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?

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?

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?

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./Sr^a verifica se há alguma recorrência de problemas decorrentes dessas questões?

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?

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?

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?

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?

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?

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.

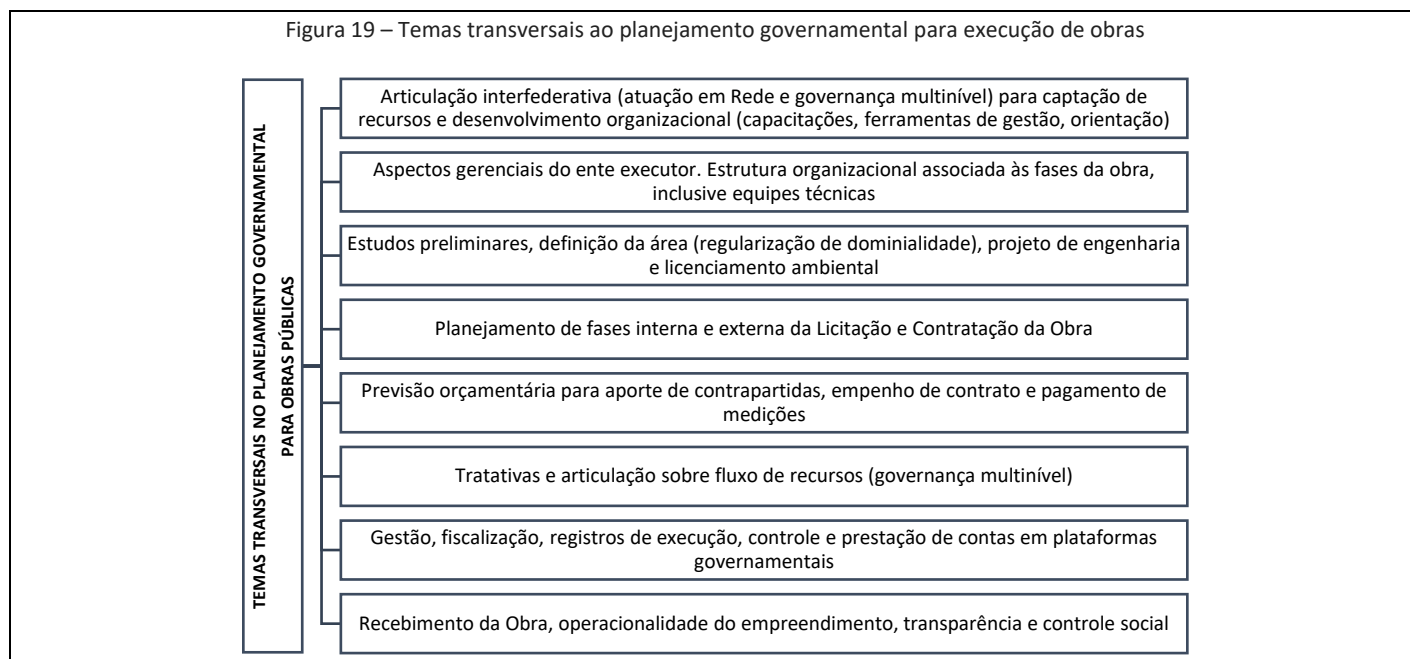
Os diversos planejamentos que orbitam as fases antecedentes à obra, de sua contratação, de sua execução e prestação de contas, são fatores críticos de sucesso, seja daquelas executadas de forma direta pela União, seja no universo das obras executadas de forma descentralizada, por meio de algum tipo de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



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, 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.

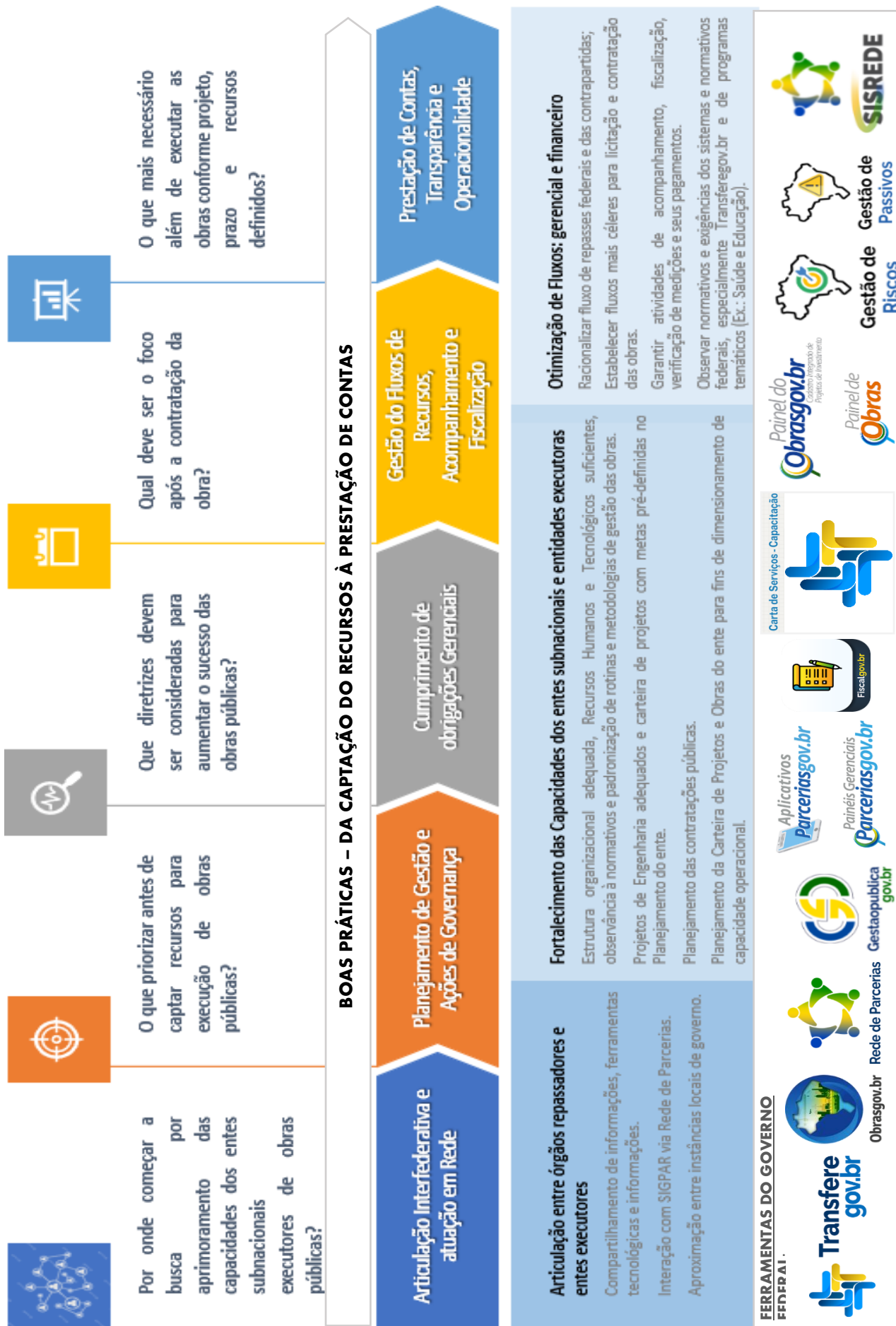
Assim, como forma de atacar questão estruturante, sugere-se que ações para enfrentamento da problemática de obras paralisadas possam reconhecer as causas mais profundas de tal problema, pois a obra paralisada nada mais, na grande maioria dos casos, do que o resultado desastroso de problemas de gestão,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