

Áreas técnicas e Transferências Voluntárias – CNM – dezembro/2023

Obras Paradas nos Municípios Brasileiros – 2012 a 2022

1. Introdução

O investimento público brasileiro consiste, principalmente, em despesas realizadas pelos Entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) com planejamento e/ou execução de obras e aquisição de maquinário permanente. Tais gastos são responsáveis pela ampliação da infraestrutura nas cidades brasileiras, com impactos relevantes sobre a iniciativa privada e a população em geral. No caso dos Municípios, a conclusão de obras públicas pode representar novas escolas, unidades de saúde, pavimentação de estradas, canalização de esgoto e iluminação pública, podendo elevar substancialmente a provisão de serviços públicos e o bem-estar social dos seus habitantes.

Todavia, é notório que, entre o planejamento inicial de uma obra e a sua conclusão, há um complexo arcabouço de legislação, regras e gestão de projetos e sua execução orçamentária que pode levar a uma situação de paralisação e mesmo abandono das obras planejadas, significando desperdício de recursos públicos e prejuízo para a população. Deste modo, o presente estudo busca, à luz dos dados disponíveis, mensurar a quantidade e o volume de recursos dispendidos em obras públicas sob responsabilidade dos Municípios.

2. Metodologia

O levantamento de obras mensurado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) busca mapear a situação das obras públicas sob responsabilidade dos governos municipais que se encontram paradas/paralisadas ou inacabadas. O levantamento das informações foi realizado junto a diversas fontes de dados disponíveis, tais como o Painel de Obras do TransfereGov do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), o Sistema de Gerenciamento de Habitação do Ministério das Cidades (SisHab) e o Sistema de Monitoramento de obras do Ministério da Saúde (SISMOB).

Os dados utilizados do [Painel de Obras](#), por meio do qual é possível verificar o andamento das obras, utilizou as informações das obras municipais que receberam recursos da União, ou seja, transferência municipal com classificação de **paralisadas e inacabadas**, para os quais foram considerados os valores **empenhados**.

No Simec (Sistema Integrado de Monitoramento, do Ministério da Educação), foram consideradas como **paralisadas** as obras que possuem o termo de compromisso vigente, mas que provavelmente estão paralisadas por motivos diversos, podendo ser retomadas a qualquer momento desde que sanadas as diligências; e **inacabadas**, cujo termo de compromisso encontra-se vencido e, conseqüentemente, não tiveram a sua conclusão. Para esses casos, o FNDE e o MEC precisam editar Resolução para permitir a repactuação dessas obras. O ano utilizado foi a variável de **data da assinatura**, enquanto a unidade de valor foi **valor pactuado** com o FNDE.

É importante lembrar que os dados utilizados do simec, ou seja, o levantamento do número de obras foram a partir da nova portaria conjuntas nº 82 de 10 de julho de 2023.

No SisHab, por sua vez, foram extraídas as obras com situação definida como **obras concluídas e paralisadas**. O ano utilizado foi a variável de **ano da assinatura**, enquanto a unidade de valor foi **valor da operação**.

Os resultados apresentados são sensíveis ao dia no qual as informações foram coletadas. Isso significa que obras paralisadas podem ser retomadas posteriormente, alterando os quantitativos aqui apresentados. As obras paradas do Painel de Obras do Transferegov.br foram extraídas até 29/09/2023. Os dados do SisHab foram considerados o período de 2009 a 2019 e as informações da plataforma do FNDE foram extraídas em setembro do corrente ano. Os resultados devem ser encarados como uma radiografia no momento da publicação do estudo.

3. Apresentação dos dados

A partir da classificação das obras disponíveis nas quatro bases de dados, foi possível mensurar a existência de **5.710 obras paradas no Brasil de 2012 a 2022 em 2.481 Municípios diferentes (45% do total), correspondentes a um valor contratado/pactuado ou empenhado superior em termos reais**, atualizados pela Taxa Selic, **a R\$ 42,4 bilhões**. A maior parte das obras paradas nos Municípios são da educação, via Simec, com 39% do total, seguidas das obras habitacionais (38%). A Tabela 1 apresenta a distribuição:

Tabela 1 – Quantidade de obras e valores contratados: 2012-2022

Fonte de Dados	Qte. Obras	Qte. Municípios	Valores reais - Contrato (Selic)	Valor real médio	% obras	% valores contratados
Educação (SIMEC)	2.238	1.091	5.006.029.306	2.236.832	39%	12%
Habitação (SisHab)	2.144	1.457	25.417.243.779	11.855.058	38%	60%
Saúde (Sismob)	699	476	327.385.676	468.363	12%	0,8%
Outras (Painel de Obras)	361	246	10.735.683.043	29.738.734	6%	25%
FUNASA	268	220	920.667.585	3.435.327	5%	2%
Total	5.710	2.481	42.407.009.389	6.403.966	100%	100%

* Deflacionados a preços de julho de 2023 pela SELIC

Fonte: Transferegov, Simec, Sishab, Simob e Funasa. Elaboração: CNM.

A distribuição das 5.710 obras paradas por Unidade da Federação é apresentada na Tabela 2, destaca-se que o maior quantitativo das obras paradas (1.890) está localizado nos Estados do Maranhão (740), Bahia (593) e Pará (557). Por outro lado, Unidades com a menor quantidade de obras paradas, desconsiderando o Distrito Federal, são Roraima (44), Acre (48), Mato Grosso do Sul (59) e o Amapá (61).

Tabela 2 – Quantidade de obras por fonte de dados: 2012-2022

UF	Região	Qte. Obras - Educação	Qte. Obras - Habitação	Qte. Obras - Saúde	Qte. Obras - Outras	Qte. Obras - Funasa	Total	% obras
AC	Norte	24	13	2	6	3	48	1%
AL	Nordeste	29	62	32	10	1	134	2%
AM	Norte	104	143	16	2	13	278	5%
AP	Norte	10	21	9	2	19	61	1%
BA	Nordeste	254	252	50	28	9	593	10%
CE	Nordeste	167	95	47	18	15	342	6%
DF	Centro Oeste		6			1	7	0%
ES	Sudeste	10	29	13	6	6	64	1%
GO	Centro Oeste	50	72	24	26	7	179	3%
MA	Nordeste	460	189	31	22	38	740	13%
MG	Sudeste	110	105	66	40	36	357	6%
MS	Centro Oeste	19	17	17	5	1	59	1%
MT	Centro Oeste	32	63	17	8	6	126	2%
PA	Norte	351	135	43	13	15	557	10%
PB	Nordeste	72	70	31	9	6	188	3%
PE	Nordeste	90	130	31	14	25	290	5%
PI	Nordeste	117	121	40	6	10	294	5%
PR	Sul	33	53	15	10	9	120	2%
RJ	Sudeste	25	21	55	19	1	121	2%
RN	Nordeste	55	54	35	9	15	168	3%
RO	Norte	16	43	11	5	1	76	1%
RR	Norte	16	15	9	1	3	44	1%
RS	Sul	65	95	26	23	7	216	4%
SC	Sul	21	27	11	16	17	92	2%
SE	Nordeste	31	108	14	2	2	157	3%
SP	Sudeste	27	106	36	57	1	227	4%
TO	Norte	50	99	18	4	1	172	3%
BR	Brasil	2.238	2.144	699	361	268	5.710	100%

Fonte: Transferegov, Simec, Sishab, Sismob e Funasa. Elaboração: CNM.

É possível inferir, por meio da Tabela 2, que 45% dos Municípios do país (2.481) possuem ao menos uma obra parada. A distribuição da quantidade de obras paradas por Municípios é apresentada no Quadro 1.

Quadro 1 – Frequência de obras paradas por Município

	Quantidade de obras paradas											Acima de 10	Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			
Municípios	1.329	504	220	152	80	59	46	20	17	15	39	2.481	
Total de obras	1.329	1.008	660	608	400	354	322	160	153	150	566	5.710	
Valor (R\$ milhões)	6.069	5.530	4.069	3.237	3.374	1.602	3.656	1.245	1.189	3.326	9.109	42.407	

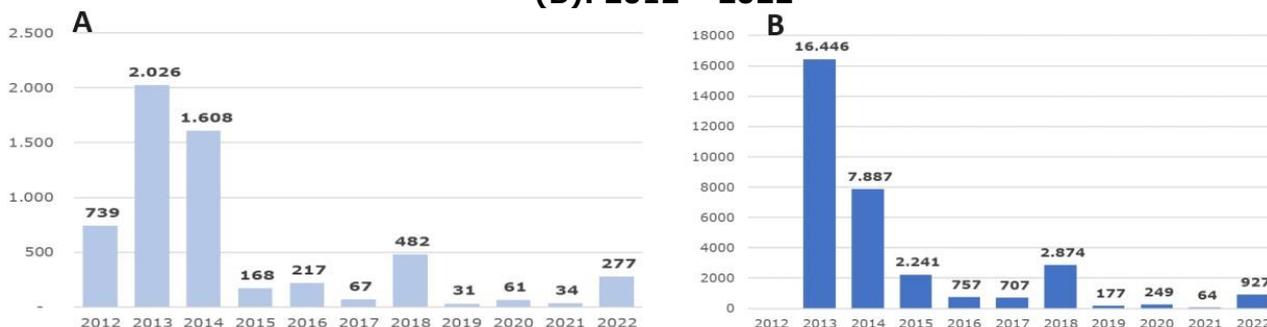
*deflacionado a preços de julho de 2023 pela SELIC

Fonte: Transferegov, Simec, Sishab e Funasa. Elaboração: CNM.

Destaca-se que **53% das cidades (1.329) possuem uma única obra parada**, com valor total corrigido de R\$ 6,0 bilhões. Por outro lado, **54 Municípios (2% do total) registraram a existência de 10 ou mais obras paradas**, correspondendo a um total de 29% do total das obras municipais entre 2012 e 2022 a um valor total de obras, corrigido pela Selic de: R\$ 12,4 bilhões.

Quando avaliamos a quantidade de obras de acordo com o ano de assinatura do contrato, os maiores contingentes são observados entre 2013 e 2014, com **3.634** obras ou **64%** do total. Os valores contratados também apresentam a maior concentração neste período (R\$ 24 bilhões), considerando os valores reais, ou seja, apenas em dois anos, há **57%** do valor total. A Figura 1 apresenta os quantitativos nos gráficos A e B.

Figura 1 – Quantidade de obras (A) e valor de contrato (R\$ milhões a preços de jul.23) (B): 2012 – 2022

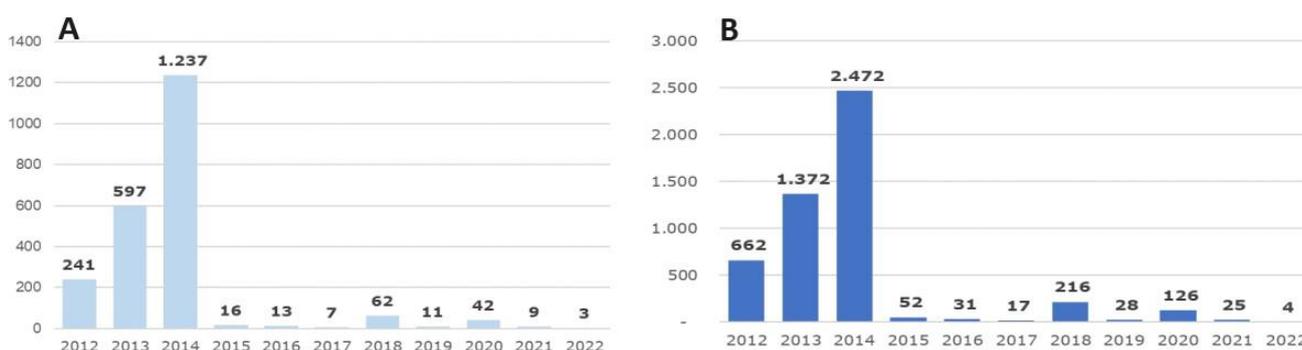


Elaboração: CNM.

3.1 Educação – Simec

As obras *paradas* relacionadas ao Ministério da Educação incluem, em grande medida, a construção e a restauração de unidades escolares da rede pública de ensino municipal. Para o presente, estudo foram consideradas as obras **paralisadas e as inacabadas**, pois podem ser repactuadas e/ ou retomadas pelos Municípios. Foram considerados o valor monetário e a variável **valor do contrato**. De acordo com o presente levantamento, são **2.238 obras paradas entre 2012 e 2022, em 1.091 Municípios (39% do total), correspondendo a um valor médio de 2 obras paradas por Município**. O valor pactuado com o FNDE para o período totalizou **R\$ 5.006.029.306**, em valores deflacionados pela Selic. A Figura 2 apresenta o quantitativo de obras por ano de assinatura e o valor dos contratos firmados.

Figura 2 – Quantidade de obras (A) e valor de contrato (R\$ milhões a preços de jul.23) (B): 2012-2022



Fonte: Simec. Elaboração: CNM.

Na Tabela 3 são apresentados os quantitativos de obras e valores de contrato de acordo com a sua região geográfica. Destaca-se que os Municípios do Nordeste concentram em torno de 57% do total de obras, seguido pelas regiões Norte e Sudeste (26% e 8%).

Tabela 3 – Obras paradas do Simec por região geográfica: 2012-2022

Região	Obras	Qte. Municípios	Valores reais*	Valores pactuados médios	% obras	% Valor do Contrato
Centro Oeste	101	63	241.039.415	2.386.529	5%	5%
Nordeste	1.275	623	2.792.698.115	2.190.351	57%	56%
Norte	571	191	1.238.550.585	2.169.090	26%	25%
Sudeste	172	133	410.355.132	2.385.786	8%	8%
Sul	119	81	323.386.060	2.717.530	5%	6%
Total	2.238	1.091	5.006.029.307	2.236.832	100%	100%

* Deflacionados a preços de julho de 2023 pela Selic

Fonte: Simec. Elaboração: CNM.

A distribuição das obras e dos valores de contrato por porte populacional indicam que a maioria das obras paradas da rede municipal de ensino estão localizadas em Municípios de pequeno porte (75%) a um custo de R\$ 3,5 bilhões, ou seja, 70% do valor total de contratos. A Tabela 4 sintetiza os resultados.

Tabela 4 – Obras paradas do Simec por porte populacional: 2012-2022

Porte	Obras	Qte. Municípios	Valores reais*	Valores pactuados médios	% obras	% Valor Aprovado Recursos
Pequeno	1.689	895	3.511.801.434	2.079.219	75%	70%
Médio	479	169	1.248.274.386	2.606.001	21%	25%
Grande	70	27	245.953.487	3.513.621	3%	5%
Total	2.238	1.091	5.006.029.307	2.236.832	100%	100%

* Deflacionados a preços de julho de 2023 pela Selic

Fonte: Simec. Elaboração: CNM.

3.2 Habitação – SisHab

O SisHab (Sistema de Gerenciamento de Habitação), com a responsabilidade do Ministério das Cidades, concentra todas as obras pertencentes à habitação. Para os propósitos deste estudo, se destaca o passivo das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) **paralisadas e não concluídas**,

Considerando o período de 2012-2019. Vale destacar que, no período de 2021 a 2022, na vigência do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), não foram encontrados empreendimento com status de obras paralisadas. Sendo assim, para o recorte, foi considerado o período de 2012 a 2019.

É importante lembrar, que nas obras paradas da habitação, ou seja, que cada um dos empreendimentos possua uma quantidade correspondente de unidades habitacionais ainda não concluídas, calculada a partir da diferença entre a quantidade de unidades contratadas e entregues. A fim de ilustrar tem-se o exemplo de um empreendimento habitacional que pode comportar 60 unidades. Para o escopo deste estudo, utilizou-se o conceito de empreendimento (o conjunto habitacional/obras) e não as unidades habitacionais (ex. as 60 casas).

A CNM se valeu da posição dos empreendimentos com *status* de **paralisadas e não concluídas** já identificada pelo órgão federal, ou seja, pelo Ministério das Cidades, e assim usou a posição de quantidade de unidades contratadas e entregues para identificar a quantidade de unidades paralisadas e não concluídas.

Os dados que viabilizaram este estudo foram obtidos por meio do Portal Sistema de Gerenciamento da Habitação (SisHab) vinculado ao Ministério das Cidades. Adicionalmente, foram realizadas técnicas estatísticas com uma base de dados solicitada por meio da Lei de Acesso à Informação.

Diante desse cenário, é possível observar por meio da Figura 3 a quantidade de empreendimentos habitacionais paralisados por ano (Gráfico A) e os valores deflacionados das operações das obras (Gráfico B). Cabe ressaltar que a maior quantidade de empreendimentos (82%) e dos valores contratados (78%) foi estabelecida entre 2012 e 2014, conforme podemos verificar a seguir:

Figura 3 – Quantidade de empreendimentos com unidade habitacional paralisada (A) e valor dos contratos de obras (R\$ milhões a preços de jul.23) (B): 2012-2019



Fonte: Plataforma SisHab. Elaboração: CNM.

Segundo levantamentos da CNM, para o período analisado, **2.144** empreendimentos de habitação apresentaram moradias paralisadas a um valor real de operação de **R\$ 25.417.243.779**. Em todos os empreendimentos listados existem **196.208** unidades habitacionais (UH) não entregues (uma proporção de 91 UH paradas por empreendimento), **envolvendo 1.457 Municípios**, ou seja, quase 1 em cada 3 Municípios no país apresentaram pelo menos um empreendimento com unidade habitacional parada.

Há uma concentração geográfica de obras paradas e recursos em torno das regiões Nordeste e Norte, responsáveis por aproximadamente 72% das obras e 66% dos recursos (Tabela 5). A região Sudeste apresenta a maior proporção de Unidades Habitacionais paradas em relação ao total de empreendimentos (133) e o maior valor médio real das operações (R\$ 18,3 milhões), enquanto a região Sul apresenta a menor proporção (69) e o menor valor médio de operações (R\$ 8,6 milhões).

Tabela 5 – Obras paradas do SisHab por região geográfica: 2012-2019

Região	Empreendimentos	Unidades Habitacionais	Qte. Municípios	Proporção UH/Obras	Valores reais*	Valor médio das operações	% obras	% Valor da Operação
Centro Oeste	158	15.040	106	95	2.286.859.424	14.473.794	7%	9%
Nordeste	1.081	86.712	767	80	10.543.799.584	9.753.746	50%	41%
Norte	469	47.655	289	102	6.284.594.477	13.399.988	22%	25%
Sudeste	261	34.801	161	133	4.794.377.848	18.369.264	12%	19%
Sul	175	12.000	134	69	1.507.612.446	8.614.928	8%	6%
Total	2.144	196.208	1.457	92	25.417.243.779	11.855.058	100%	100%

* Deflacionados a preços de julho de 2023 pelo Selic

Fonte: Plataforma SisHab. Elaboração: CNM.

Ao avaliar as obras paradas da habitação por porte populacional, é importante ressaltar que a maioria dos recursos (44%) estão empregados em Municípios de médio porte (entre 50 mil e 300 mil habitantes), enquanto a maior parte dos empreendimentos com obras paradas (78%) estão nos Municípios de pequeno porte (até 50 mil habitantes).

Há uma importante variação no valor médio das operações considerando os portes populacionais: enquanto nos Municípios pequenos o valor médio supera R\$ 2 milhões para uma proporção de 42 unidades habitacionais paralisadas, nos grandes Municípios esse valor médio é 18x superior (R\$ 53,1 milhões) e a sua proporção de UH por empreendimento paralisado é de 311. Os resultados estão sintetizados na Tabela 6.

Tabela 6 – Obras paradas do SisHab por porte populacional: 2012-2019

Porte	Empreendimentos	Unidades Habitacionais	Qte. Municípios	Proporção UH/Obras	Valores reais*	Valor médio das operações	% obras	% Valor da Operação
Pequeno	1.679	69.704	1.264	42	4.716.839.122	2.809.315	78%	19%
Médio	287	71.105	137	248	11.237.877.109	39.156.366	13%	44%
Grande	178	55.399	56	311	9.462.527.548	53.160.267	8%	37%
Total	2.144	196.208	1.457	92	25.417.243.779	95.125.948	100%	100%

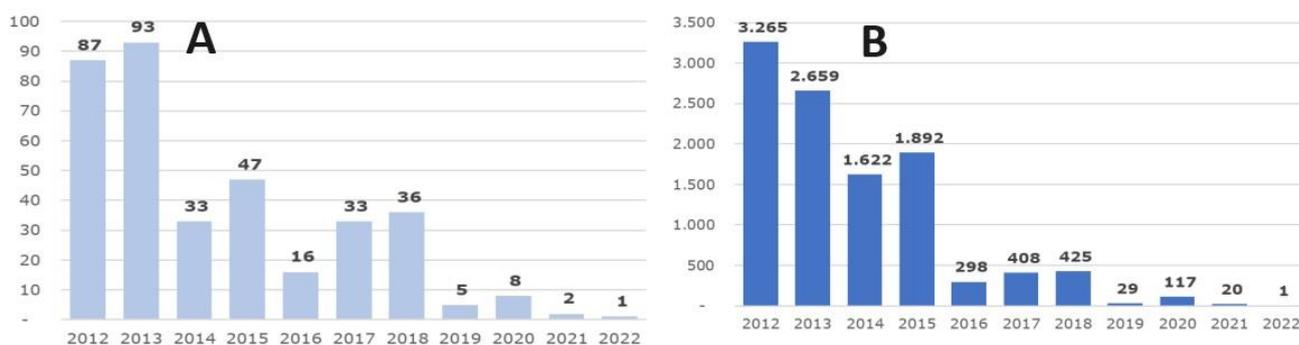
* Deflacionados a preços de julho de 2023 pela Selic

Fonte: Plataforma SisHab. Elaboração: CNM.

3.3 Painel de Obras

A base de dados do Painel de Obras, disponível no Transferegov, permite a avaliação de obras de diversos segmentos da administração pública, como trânsito e mobilidade, saneamento, turismo e cultura. O volume de obras cadastradas e o seu respectivo valor de contrato, a julgar o ano do Orçamento do lançamento da obra, é apresentado na Figura 4. Observa-se que a maior parte das obras *paradas* se encontra no período entre 2012 e 2015 (aproximadamente 72% do total).

Figura 4 – Quantidade de obras (A) e valor dos contratos de obras (R\$ milhões a preços de jul.23) (B): 2012-2022



Fonte: Painel de Obras. Elaboração: CNM.

A partir das informações da Figura 4, é possível elencar a quantidade de obras (ou instrumentos) e o valor empenhado de contrato conforme disponibilizado no **Painel de Obras do Transferegov** segundo o levantamento, são **361 obras paradas**, ao custo empenhado real de **R\$ 10.735.683.043**.

A Tabela 7 explora as características regionais das obras paralisadas incluídas no Painel de Obras. As 361 obras paradas estão espalhadas em 246 cidades do país, o que confere um valor médio de aproximadamente uma obra parada por localidade.

Tabela 7 – Obras paradas por região geográfica: 2012-2022

Região	Obras	Qte. Municípios	Valores reais*	Valores empenhados médios	% obras	% Empenho
Centro Oeste	39	26	1.174.164.894	30.106.792	11%	11%
Nordeste	117	81	2.659.729.968	22.732.735	32%	25%
Norte	34	27	244.639.637	7.195.283	9%	2%
Sudeste	122	72	5.387.870.455	44.162.873	34%	50%
Sul	49	40	1.269.278.089	25.903.634	14%	12%
Total	361	246	10.735.683.043	29.738.734	100%	100%

* Deflacionados a preços de julho de 2023 pela SELIC

Fonte: Painel de Obras. Elaboração: CNM.

É possível notar que há uma concentração do volume de obras paradas nas regiões Nordeste e Sudeste (66% das obras e 75% dos valores empenhados). O maior valor real de obras paradas foi observado na região Nordeste (R\$ 2,6 bilhões) e o menor, na região Norte (R\$ 244 milhões). Pode-se observar ainda que o valor médio de uma obra parada no Sudeste (R\$ 44,1 milhões) é muito superior aos observados em outras regiões do país.

A partir dos valores empenhados e da quantidade de obras do painel, é possível desagregar as informações por porte populacional dos Municípios (Tabela 8). Dentre os principais achados, destaca-se que aproximadamente 50% da quantidade de obras paralisadas pertencem aos Municípios de médio porte (maiores que 50 mil habitantes) que envolvem 134 Municípios, seguidos dos Municípios de grande porte (35%) e pequeno porte (16%).

A quantidade de recursos, todavia, está concentrada nos grandes Municípios (62% do total). O maior valor real ocorreu justamente nas obras das grandes cidades, com R\$ 6,6 bilhões a preços reais. As cidades de médio porte concentraram 35% dos recursos e, nas pequenas cidades, 3%. Uma obra parada em um grande Município é 10 vezes superior às obras paradas nos pequenos Municípios.

Tabela 8 – Obras paradas porte populacional: 2012-2022

Porte	Obras	Qte. Municípios	Valores reais*	Valores empenhados médios	% obras	% Recursos
Pequeno	57	56	324.867.328	5.699.427	16%	3%
Médio	177	134	3.769.008.280	21.293.832	49%	35%
Grande	127	56	6.641.807.435	52.297.696	35%	62%
Total	361	246	10.735.683.043	29.738.734	100%	100%

* Deflacionados a preços de julho de 2023 pela Selic

Fonte: Painel de Obras. Elaboração: CNM.

3.4 Funasa

As obras relacionadas à Fundação Nacional da Saúde (Funasa) são vinculadas ao Ministério da Saúde (MS). A Funasa atende Municípios com população de até 50 mil habitantes e consórcios com população de até 150 mil habitantes. A Fundação também atua com saneamento rural, inclusive em territórios indígenas e comunidades quilombolas.

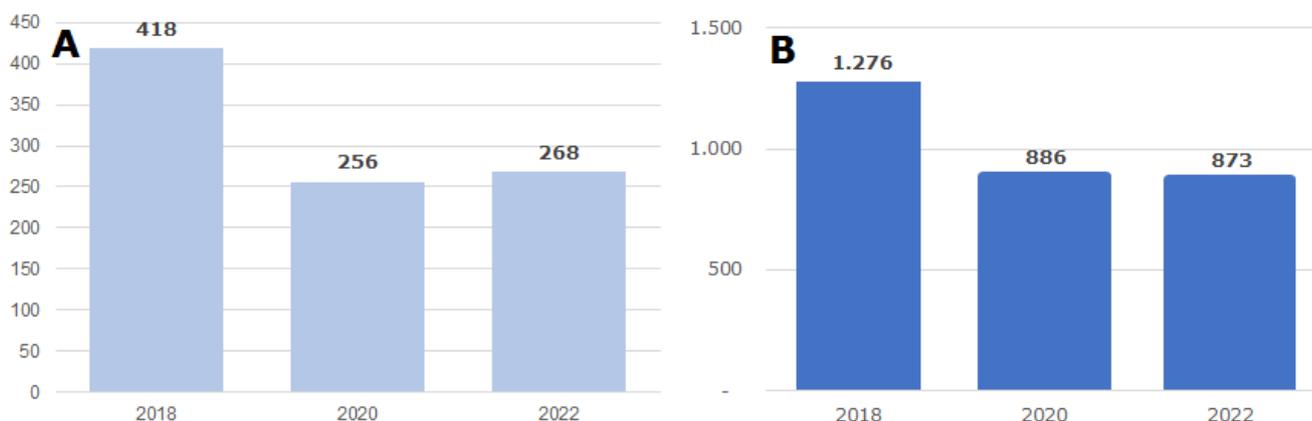
As obras e as ações empreendidas com recursos da Funasa visam à implantação de melhorias sanitárias domiciliares para prevenção e controle de doença; implantação ou melhoria de ações e serviços de saneamento básico em pequenas comunidades rurais; implantação ou melhoria de sistemas públicos de abastecimento de água; implantação ou melhoria de sistemas públicos de esgotamento sanitário, além de implantação de melhorias habitacionais para controle da doença de chagas.

Em razão das mudanças de governo, e do esvaziamento da Funasa visando sua extinção, as informações utilizadas neste estudo foram extraídas do Painel de [Obras Paralisadas do Tribunal de Contas da União \(TCU\)](#). Entretanto, os dados de obras paralisadas da Funasa presentes no referido painel foram extraídos diretamente pelo TCU do Sistema de Gerenciamento de Ações (Siga) desta fundação. Além da utilização de informações solicitadas via ofício por essa confederação.

A data de registro do levantamento, TCU, é de agosto de 2022, que não prejudica a qualidade do estudo, que representa um cenário de obras paralisadas e inacabadas possivelmente próximo ao atual; sobretudo, em função do contexto de restrição orçamentária do último ano. Os dados permitem uma comparação entre os anos de 2018, 2020 e 2022, que foram os anos que o TCU obteve as informações. Salienta-se que o levantamento do TCU mapeou todas as obras paralisadas da Funasa independentemente do ano de início da obra.

A Figura 5 apresenta a quantidade de obras paralisadas da Funasa nos anos de **2018, 2020** e **2022**. Observa-se que, em 2022, a Funasa possuía **268 obras paralisadas** sob sua responsabilidade em 220 Municípios. Esta quantidade é maior que o de 256 obras em 2020, porém diminuiu consideravelmente em relação a 2018, quando havia 418 obras paralisadas.

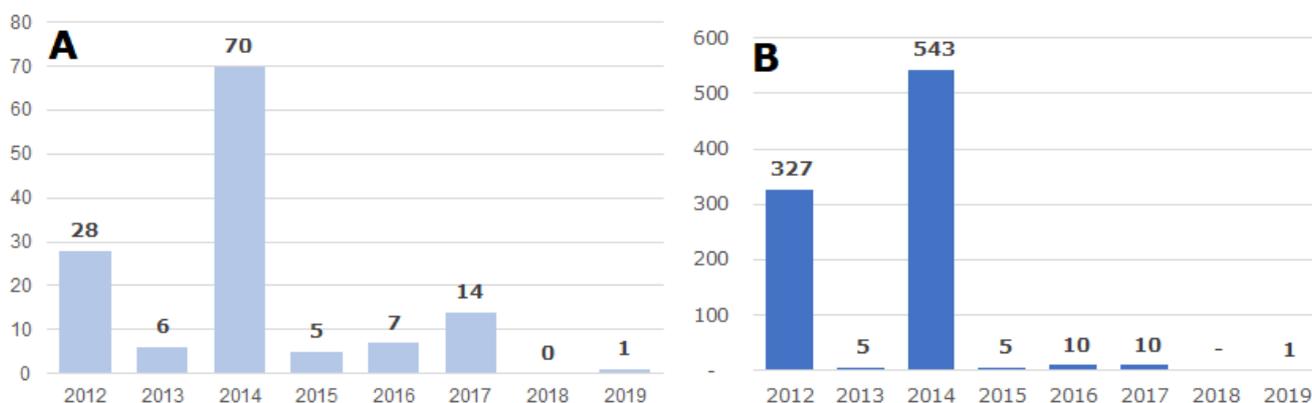
Figura 5 – Quantidade de empreendimentos com obras paradas (A) e valor dos contratos de obras (R\$ milhões a preços nominais) (B): anos selecionados



Fonte: TCU – Painel de obras paralisadas. Elaboração: CNM.

Cabe salientar que um levantamento feito pela CNM, em 2021, diretamente com a Funasa, apontou a existência de 131 obras de 2012 a 2019 e um valor correspondente de R\$ 533.763.446 reais, conforme apresentado na Figura 6. Destaca-se que aproximadamente 96% do valor solicitado e 75% das obras paradas estão concentrados nos anos de 2012 e 2014.

Figura 6 – Quantidade de obras (A) e valor dos contratos de obras (R\$ milhões a preços de jul.23) (B): 2012-2019



Fonte: Funasa. Elaboração: CNM.

A Tabela 9 explora a existência de um padrão geográfico no quantitativo de obras paradas da Funasa, em 2022. De acordo com o levantamento, quase dois terços das obras e recursos estão

localizados nas regiões norte e nordeste, com 176 paralisações e mais R\$ 590 milhões em contratos e deflacionados a preço de Selic.

Tabela 9 – Obras paradas da Funasa por região geográfica: 2022

Região	Obras	Qte Municípios	Valores reais*	Valor contratado médio	% obras	% Recursos
Centro-Oeste	15	14	49.206.733	3.280.449	6%	5%
Nordeste	121	101	427.242.724	3.530.932	45%	46%
Norte	55	35	163.404.462	2.970.990	21%	18%
Sudeste	44	39	161.755.188	3.676.254	16%	18%
Sul	33	31	119.058.478	3.607.833	12%	13%
Total	268	220	920.667.585	3.435.327	100%	100%

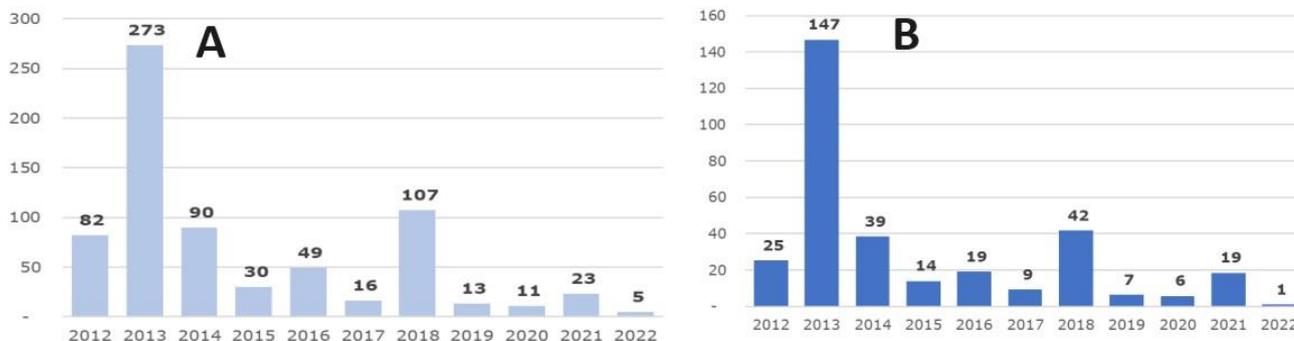
* Deflacionados a preços de julho de 2023 pela Selic

Fonte: TCU – Painel de obras paralisadas. Elaboração: CNM.

3.5 Saúde – Sismob

Os dados disponíveis no Sismob, do Ministério da Saúde, incluem obras em **cancelamento**, em **ação preparatória paralisada** e **paralisada** das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e das Unidades de Pronto Atendimento (UPA). De acordo com o levantamento da CNM, entre 2012 e 2022, 699 obras se encontram nas situações supracitadas, a um valor contratado, deflacionado pela Selic de **R\$ 327.385.676**. A Figura 7 apresenta a evolução anual das obras paradas e considera a mudança de metodologia ocorrida em 2017 (que reduziu drasticamente o volume de obras paradas), pois a partir de então o repasse financeiro passou a ser em parcela única para as obras da saúde. Essa era uma demanda recorrente dos Municípios brasileiros, uma vez que o repasse em várias parcelas ou de acordo com boletins de medição aprovados ocasionava atrasos na execução e na entrega das obras, além de prejuízos econômicos e sociais para o gestor municipal. Em alguns casos, resultava em diversas paralisações na execução, inclusive na paralisação definitiva da obra. Outro fato que contribuiu para a redução das obras paralisadas foi o número crescente de obras canceladas, na área da saúde. Como o objetivo desse levantamento é mostrar os retratos das obras paradas/paralisadas, as canceladas podem ser objeto de futuro estudo.

Figura 7 – Quantidade de obras (A) e valor dos contratos de obras (R\$ milhões a preços de jul.23) (B): 2012-2022



Fonte: Sismob. Elaboração: CNM.

Os Municípios das regiões Nordeste e Sudeste concentram, juntos, respectivamente, 68% e 67% do volume de obras paradas e dos valores aprovados, seguidos pela região Norte (15% e 18%). As regiões minoritárias são o Sul e o Centro-Oeste, que apresentam respectivamente os menores valores reais das obras paradas (Tabela 10)

Tabela 10 – Obras paradas Sismob por região geográfica: 2012-2022

Região	Obras	Qte Municípios	Valores reais*	Valor contratado médio	% obras	% Recursos
Centro-Oeste	58	40	28.217.302	486.505	8%	9%
Nordeste	311	202	138.219.899	444.437	44%	42%
Norte	108	64	58.440.129	541.112	15%	18%
Sudeste	170	123	80.661.636	474.480	24%	25%
Sul	52	47	21.846.710	420.129	7%	7%
Total	699	476	327.385.676	468.363	100%	100%

* Deflacionados a preços de julho de 2023 pela Selic

O porte populacional indica que os grandes Municípios, isto é, aqueles com população superior a 100.000 habitantes, apresentam somente 9% do total de obras e 11% dos valores aprovados. Por outro lado, os pequenos Municípios são responsáveis pela maioria das obras paradas (65%) e mais da metade dos valores aprovados (61%). Os Municípios de médio porte apresentaram 28% dos valores aprovados relativos as obras da saúde. Isso pode ser verificado na Tabela 11 a seguir.

Tabela 11– Obras paradas porte populacional: 2012-2022

Porte	Obras	Qte. Municípios	Valores reais*	Valores empenhados médios	% obras	% Recursos
Pequeno	453	339	198.259.291	437.658	65%	61%
Médio	185	109	92.861.905	501.956	26%	28%
Grande	61	28	36.264.480	594.500	9%	11%
Total	699	476	327.385.676	468.363	100%	100%

* Deflacionados a preços de julho de 2023 pela Selic

4. Painel de Obras Paralisadas do TCU

No final do ano passado (2022), o TCU publicou o [Painel de Obras Paralisadas](#), ferramenta que reúne as informações sobre a execução dos contratos custeados com recursos federais. O presente levantamento da CNM utiliza a base de dados para recuperar o quantitativo de obras paradas da Funasa. Em razão dessa opção, a série de tempo levantada compreende somente três anos (2018, 2020 e 2022) e não o período de 2012-2022, conforme realizado no presente estudo.

As eventuais divergências entre os dois levantamentos estão fundamentadas nas diferentes bases de dados, no horizonte temporal dos contratos firmados e na competência, uma vez que o levantamento do TCU considera a totalidade de obras do país e **não a parcela municipal**. Outra importante limitação é que as obras consideradas como paradas no estudo da Confederação podem ter alterado de *status* entre a coleta de informações e a publicação do estudo. De acordo com dados do Painel do TCU, que considera a totalidade das obras paradas no país e não somente as obras municipais, **8.465 obras públicas estão paralisadas** em 2022, a um valor de contrato de mais de **R\$ 27 bilhões**, valores nominais.

Paralelo a isso, o Painel de Obras do TCU não possui dados disponibilizados do SisHab, que concentra todas as obras pertencentes ao PMCMV. Por outro lado, no levantamento da Confederação, não foram consideradas as bases do Dnit, Sesu e Setec. O levantamento da CNM, ao considerar a base do SisHab, realizou a extração das obras com situação definida como “Obras Paralisadas” de acordo com o “Ano de Assinatura” do empreendimento e o seu respectivo “Valor de Operação”.

Para tentar entender o levantamento do TCU, adicionalmente a esse levantamento, a Confederação realizou uma pesquisa de *call center* junto aos 163 Municípios gaúchos que

apresentaram 328 obras paradas no Portal do TCU. Os resultados indicam que os Municípios divergiram da classificação de 105 obras classificadas como paralisadas, pelo Tribunal. Os dados, logo, sugerem haver um considerável ruído entre a informação disponível pelo Tribunal de Contas e o entendimento das prefeituras de suas obras classificadas como paradas.

5. Conclusões

Portanto, de acordo com os dados apresentados, utilizando cinco fonte de dados sobre obras, foi possível constatar a existência, para o período analisado, de **5.710 obras paradas em 2.481 Municípios do país (45% do total)**, correspondente a um montante, a preço (Selic) de julho de 2023, de R\$ 42,4 bilhões. Segundo levantamento da CNM, há em média três obras paradas a cada Município afetado, concentrados em educação e habitação.

O levantamento, a partir de dados oficiais, teve a motivação de apresentar a quantidade de obras paradas no país e o volume global do investimento público em obras municipais entre 2012 e 2022. Este tema é de grande importância para a causa municipalista, uma vez que obras paradas significam desperdício de recursos e prejuízo à população que necessita de uma boa provisão de serviços públicos

Ainda, de acordo com os dados levantados, a maior parte dos recursos e das obras paradas é proveniente do período de 2013 e 2014. **A maioria das obras paradas está localizada nas regiões Nordeste e Norte. Presumivelmente, o valor médio das obras é maior entre as cidades mais populosas.** As principais obras são oriundas de projetos habitacionais; pavimentação asfáltica; construção de estradas vicinais; construção de orlas; construção de escolas e creches; obras em esgotamento sanitário; melhorias sanitárias domiciliares e saneamento rural, além das obras em Unidades Básicas de Saúde e Unidades de Pronto Atendimento.

Dentre algumas razões do motivo da paralisação elencadas pelos Entes municipais estão: falta de declaração de regularidade do órgão Federal; ausência de medição há mais de 90 dias da obra; rescisão contratual com empreiteiras; não obtenção de licenças; ações judiciais; demora na liberação de recursos pela União; desistência dos fornecedores, projeto inicial defasado, dotação orçamentária, atuação de órgão de controle, desapropriações, dentre outros motivos.

Uma obra parada claramente não beneficia o cidadão nos Municípios. Conforme apresentado neste estudo, os impactos das obras significam menos unidades habitacionais para moradia, menor

acesso a escolas (creches), menos órgãos públicos para atendimento, infraestrutura precária por ausência de pavimentação asfáltica, canalização de esgotos e construção de pontes, desperdiçando importantes recursos públicos que poderiam melhorar consideravelmente o bem-estar da população nos Municípios brasileiros.

Vários movimentos estão sendo feitos pelos órgãos de controle federais e estaduais para a recuperação destes investimentos, reuniões setoriais com Ministérios e a administração federal, assim como está evoluindo tratativas que unem as informações de obras em uma única fonte de dados, algumas normativas foram elaboradas e novos prazos abertos, mas como o assunto é sempre complexo e requer muita dedicação e comprometimento de todos, não evoluiu na velocidade preconizada.

É importante ressaltar que boa parte dessas obras, com destaque às paradas há vários anos, pode estar permanentemente comprometida, uma vez que os danos da ação do tempo às estruturas podem inviabilizar a retomada do projeto, tornando em desperdício todo o recurso público destinado para a realização daquela obra.

A Confederação, ao apresentar o presente estudo, busca, levantar uma radiografia das obras paradas nos Municípios nos últimos 10 anos, contribuir para o debate nacional das obras paradas, ratificando a sua posição em defesa dos Municípios e da população brasileira desassistida pela não conclusão desses projetos.

Referência

BRASIL. [Portaria Interministerial MF/MPOG/MTFC 424, de 30 de dezembro de 2016](#). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec). Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/painelObras/>. Acesso em: 13 fev. 2023.

BRASIL. [Resolução CD/FNDE 3, de 20 de abril de 2021](#). Dispõe sobre a possibilidade de se firmar novos termos de compromisso entre os entes federados e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, com fundamento na Lei 12.695, de 25 de julho de 2012, para finalização de obras decorrentes de instrumentos, cujo prazo de vigência tenha se esgotado sem a conclusão do objeto pactuado.

BRASIL. SISHAB. Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1.188/2007*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/tcu/..%5Ctcu%5CPDFs%5CAcordao11882007-TCU-Plen%C3%A1rio.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1.079/2019*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/tcu/..%5Ctcu%5CPDFs%5CAcordao11882007-TCU-Plen%C3%A1rio.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Painel de obras*. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Paineis/ObrasParalisadas/> Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. Painéis Gerenciais. Parceriasgov.br. *Painel de obras*. Disponível em: <https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-obras/painel-obras.html> Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IPCA – Índice de Preço ao Consumidor Amplo. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas> Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. Portaria Interministerial MEC/MGI/CGU 82, de 10 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-mec/mgi/cgu-n-82-de-10-de-julho-de-2023-495842030>. Acesso em: 27 out. 2023.