



Relatório de Levantamento 00009/2020-7

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 00707/2020-2

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Levantamento

Setor: NED - Núcleo de Controle Externo de Edificações

Criação: 25/11/2020 02:22

UGs: ES - Governo do Estado do Espírito Santo, PM - Prefeitura Municipal de Vila Valério, PMA - Prefeitura Municipal de Alegre, PMA - Prefeitura Municipal de Anchieta, PMA - Prefeitura Municipal de Apiacá, PMA - Prefeitura Municipal de Aracruz, PMAB - Prefeitura Municipal de Águia Branca, PMAC - Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio, PMAC - Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves, PMADN - Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte, PMARN - Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo, PMAV - Prefeitura Municipal de Atilio Vivácqua, PMB - Prefeitura Municipal de Brejetuba, PMBE - Prefeitura Municipal de Boa Esperança, PMBG - Prefeitura Municipal de Baixo Guandu, PMBJN - Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte, PMBSF - Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, PMC - Prefeitura Municipal de Cariacica, PMC - Prefeitura Municipal de Castelo, PMC - Prefeitura Municipal de Colatina, PMCB - Prefeitura Municipal de Conceição da Barra, PMCC - Prefeitura Municipal de Conceição do Castelo, PMCI - Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, PMDM - Prefeitura Municipal de Domingos Martins, PMDRP - Prefeitura Municipal de Dolores do Rio Preto, PMDSL - Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço, PME - Prefeitura Municipal de Ecoporanga, PMF - Prefeitura Municipal de Fundão, PMG - Prefeitura Municipal de Guaçuí, PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari, PMGL - Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, PMI - Prefeitura Municipal de Ibatiba, PMI - Prefeitura Municipal de Ibirapuçu, PMI - Prefeitura Municipal de Ibitirama, PMI - Prefeitura Municipal de Iconha, PMI - Prefeitura Municipal de Irupi, PMI - Prefeitura Municipal de Itaguaçu, PMI - Prefeitura Municipal de Itapemirim, PMI - Prefeitura Municipal de Itarana, PMI - Prefeitura Municipal de Iúna, PMJ - Prefeitura Municipal de Jaguaré, PMJM - Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro, PMJN - Prefeitura Municipal de João Neiva, PML - Prefeitura Municipal de Linhares, PMLT - Prefeitura Municipal de Laranja da Terra, PMM - Prefeitura Municipal de Mantenópolis, PMM - Prefeitura Municipal de Marataízes, PMM - Prefeitura Municipal de Marilândia, PMM - Prefeitura Municipal de Montanha, PMM - Prefeitura Municipal de Mucurici, PMM - Prefeitura Municipal de Muqui, PMMF - Prefeitura Municipal de Marechal Floriano, PMMF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire, PMMS - Prefeitura Municipal de Mimoso do Sul, PMNV - Prefeitura Municipal de Nova Venécia, PMP - Prefeitura Municipal de Pinheiros, PMP - Prefeitura Municipal de Piúma, PMPANCAS - Prefeitura Municipal de Pancas, PMPB - Prefeitura Municipal de Ponto Belo, PMPC - Prefeitura Municipal de Pedro Canário, PMPK - Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, PMRB - Prefeitura Municipal de Rio Bananal, PMRNS - Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul, PMS - Prefeitura Municipal de Serra, PMS - Prefeitura Municipal de Sooretama, PMSDN - Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte, PMSGP - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, PMSJC - Prefeitura Municipal de São José do Calçado, PMSL - Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina, PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus, PMSMJ - Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá, PMSRC - Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã, PMST - Prefeitura Municipal de Santa Teresa, PMV - Prefeitura Municipal de Viana, PMV - Prefeitura Municipal de Vitória, PMVA - Prefeitura Municipal de Vargem Alta, PMVNI - Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante, PMVP - Prefeitura Municipal de Vila Pavão, PMVV - Prefeitura Municipal de Vila Velha

Produzido em fase anterior ao julgamento

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges



Relatório de Levantamento

Processo: 00707/2020-2

Fiscalização: 00004/2020-4

Instrumento: Levantamento

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

Período fiscalizado:

Setor responsável: NED - Núcleo de Controle Externo de Edificações

Período da fiscalização: 22/01/2020 a 30/10/2020

Supervisor: Flavia Holz Meirelles Pereira

Equipe: Ana Emília Brasiliano Thomaz – Líder
Guilherme Bride Fernandes

Objeto: Obras paralisadas

Destinatários do Relatório: TCEES, Governo do Estado do Espírito Santo, Ministério Público Estadual, Prefeituras Municipais e sociedade capixaba.

Unidade Gestora: Governo do Estado do Espírito Santo
Ministério Público do Estado do Espírito Santo
Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio
Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte
Prefeitura Municipal de Águia Branca
Prefeitura Municipal de Alegre
Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves
Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo
Prefeitura Municipal de Anchieta
Prefeitura Municipal de Apiacá
Prefeitura Municipal de Aracruz
Prefeitura Municipal de Atilio Vivacqua
Prefeitura Municipal de Baixo Guandu
Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco
Prefeitura Municipal de Boa Esperança



Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte
Prefeitura Municipal de Brejetuba
Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim
Prefeitura Municipal de Cariacica
Prefeitura Municipal de Castelo
Prefeitura Municipal de Colatina
Prefeitura Municipal de Conceição da Barra
Prefeitura Municipal de Conceição do Castelo
Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço
Prefeitura Municipal de Domingos Martins
Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto
Prefeitura Municipal de Ecoporanga
Prefeitura Municipal de Fundão
Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg
Prefeitura Municipal de Guaçuí
Prefeitura Municipal de Guarapari
Prefeitura Municipal de Ibatiba
Prefeitura Municipal de Ibirapu
Prefeitura Municipal de Ibitirama
Prefeitura Municipal de Iconha
Prefeitura Municipal de Irupi
Prefeitura Municipal de Itaguaçu
Prefeitura Municipal de Itapemirim
Prefeitura Municipal de Itarana
Prefeitura Municipal de Iúna
Prefeitura Municipal de Jaguaré
Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro
Prefeitura Municipal de João Neiva
Prefeitura Municipal de Laranja da Terra
Prefeitura Municipal de Linhares
Prefeitura Municipal de Mantenedópolis
Prefeitura Municipal de Maratáizes



Prefeitura Municipal de Marechal Floriano
Prefeitura Municipal de Marilândia
Prefeitura Municipal de Mimoso do Sul
Prefeitura Municipal de Montanha
Prefeitura Municipal de Mucurici
Prefeitura Municipal de Muniz Freire
Prefeitura Municipal de Muqui
Prefeitura Municipal de Nova Venécia
Prefeitura Municipal de Pancas
Prefeitura Municipal de Pedro Canário
Prefeitura Municipal de Pinheiros
Prefeitura Municipal de Piúma
Prefeitura Municipal de Ponto Belo
Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy
Prefeitura Municipal de Rio Bananal
Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul
Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina
Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá
Prefeitura Municipal de Santa Teresa
Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte
Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha
Prefeitura Municipal de São José do Calçado
Prefeitura Municipal de São Mateus
Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã
Prefeitura Municipal de Serra
Prefeitura Municipal de Sooretama
Prefeitura Municipal de Vargem Alta
Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante
Prefeitura Municipal de Viana
Prefeitura Municipal de Vila Pavão
Prefeitura Municipal de Vila Valério
Prefeitura Municipal de Vila Velha



Prefeitura Municipal de Vitória

Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo



SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	10
2. VISÃO GERAL DO OBJETO	11
3. METODOLOGIA UTILIZADA E LIMITAÇÕES DA ANÁLISE	11
4. ANÁLISE DOS DADOS	14
4.1 Quanto a quantidade e valor de obras paralisadas	15
4.2 Quanto às fontes dos recursos	32
4.3 Quanto a motivação para a paralisação das obras	38
4.4 Quanto ao planejamento para a retomada das obras paralisadas	48
4.5 Quanto tipologia das obras paralisadas	54
4.6 Quanto ao grau de atualização das informações dos jurisdicionados nos Sistema do Tribunal de Contas.....	56
5. CONCLUSÃO	58
6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	62



ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Resumo da participação dos órgãos jurisdicionados no levantamento de obras paralisadas	15
Tabela 2 - Quantidade e valor de obras paralisadas – 1ª Etapa	15
Tabela 3 - Quantidade e valor de obras paralisadas – 2ª Etapa	16
Tabela 4 - Quantidade de obras paralisadas por faixa de valor contratual – 2ª Etapa	19
Tabela 5 – Quantidade e valor de obras paralisadas no Estado do Espírito Santo, por microrregião de planejamento.	21
Tabela 6 - Quantidade e valor das obras paralisadas pelos órgãos do Executivo Estadual e MPES - out/2020	24
Tabela 7 - Quantidade e valor das obras paralisadas do Executivo Estadual e MPES, por microrregião de planejamento - out/2020.....	25
Tabela 8 – Quantidade e valor contratado de obras paralisadas por microrregião de planejamento.....	28
Tabela 9 - Quantidade e valor das obras paralisadas pelos órgãos do Executivo Municipal.....	28
Tabela 10 – Valor contratado e medido das obras paralisadas do Executivo Estadual e MPES, por fonte de recursos - out/2020	33
Tabela 11 - Valor contratado e medido das obras paralisadas do Executivo Municipal, por fonte de recursos - out/2020.	35
Tabela 12 – Fontes de recursos de obras paralisadas indicadas com não vigentes pelos jurisdicionados do Executivo Municipal.....	36
Tabela 13 – Motivos de paralisação das obras do Executivo Estadual e MPES.....	39
Tabela 14 - Motivos de paralisação das obras do Executivo Municipal	45
Tabela 15 – Indicação quanto ao planejamento para a retomada da execução das obras paralisadas, por órgão, quantidade e valor contratado a preços iniciais, segundo Executivo Estadual e MPES.	49
Tabela 16 - Indicação de planejamento para a retomada da execução das obras paralisadas, por microrregião, município, quantidade e valor contratado a preços iniciais, segundo Executivo Municipal.	51



Tabela 17- Obras paralisadas do Executivo Estadual, MPES e Executivo Municipal, por tipologia, valor contratado a preços iniciais e quantitativo.....	54
Tabela 18 - Diferença entre as informações declaradas no sistema Geo Obras e as validadas pelo Controle Interno dos jurisdicionados	57



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Comparativo do número de obras declaradas como paralisadas pelos jurisdicionadas nas 1ª e 2ª etapas.....	16
Gráfico 2 – Panorama da alteração nos número de obras paralisadas entre fevereiro/2020 e outubro/2020, por ente federado.	17
Gráfico 3 – Distribuição do valor total contratado de obras paralisadas no Estado do Espírito Santo, por microrregião de planejamento.	21
Gráfico 4 – Distribuição dos recursos contratados das obras paralisadas do Executivo Estadual e MPES, a preços iniciais e por fonte de recursos.....	34
Gráfico 5 – Percentual de execução financeira das obras paralisadas do Executivo Estadual e MPES, por fonte de recurso a preços iniciais.....	34
Gráfico 6 - Distribuição dos recursos contratados das obras paralisadas do Executivo Municipal, a preços iniciais e por fonte de recursos.	36
Gráfico 7 - Percentual de execução financeira das obras paralisadas do Executivo Municipal, por fonte de recurso a preços iniciais.....	38
Gráfico 8 - Distribuição dos motivos de paralisação das obras no Estado do Espírito Santo, por quantidade	39
Gráfico 9 – Distribuição dos motivos de paralisação das obras do Executivo Estadual e MPES, por quantidade.	41
Gráfico 10 - Distribuição dos motivos de paralisação do Executivo Municipal, por quantidade.....	46
Gráfico 11 - Percentual de planejamento quanto a retomada de execução das obras paralisadas no Estado do Espírito Santo, segundo declaração dos jurisdicionados.	48
Gráfico 12 – Percentual de planejamento quanto a retomada de execução das obras paralisadas, segundo declaração do Executivo Estadual e MPES	50
Gráfico 13 - Percentual de planejamento quanto a retomada de execução das obras paralisadas, segundo declaração do Executivo Municipal.	53
Gráfico 14 – Distribuição do percentual de atualização das informações fornecidas no levantamento no Sistema Geo Obras.	58



ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1 - Distribuição das obras paralisadas no Estado do Espírito Santo, por valor contratado e microrregião de planejamento	22
Mapa 2 - Distribuição das obras paralisadas no Estado do Espírito Santo, por valor contratado e município.	23
Mapa 3 - Distribuição das obras paralisadas do Executivo Estadual e MPES, por valor contratado e microrregião de planejamento	26
Mapa 4 - Distribuição das obras paralisadas do Executivo Estadual e MPES, por valor contratado e município.	27
Mapa 5 - Distribuição das obras paralisadas do Executivo Municipal, por valor contratado e microrregião de planejamento	32



1. APRESENTAÇÃO

Com o objetivo de contribuir com a avaliação dos serviços públicos disponibilizados à população capixaba, bem como exercer a sua função de controle da aplicação dos recursos públicos, consta do Plano Anual de Controle Externo de 2020 (PACE - 2020) desta Corte, a ação de apuração das obras paralisadas no Estado do Espírito até outubro de 2020.

Nesse sentido, o presente relatório tem por objetivo consolidar as informações referentes ao quantitativo de obras paralisadas, por jurisdicionado e por tipo de obra, os valores por fonte de recurso, os principais motivos das paralisações e recomendações quanto à retomada das obras, observando a permanência do objetivo público e os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O recorte temporal das obras paralisadas se deu a partir dos contratos declarados como paralisados no sistema Geo Obras pelos jurisdicionados, contemplando obras contratadas a partir de 2006¹.

O relatório contempla as obras paralisadas tendo como base de dados as informações declaratórias dos jurisdicionados obtidas por meio dos Sistemas Geo Obras e Cidades, e que foram posteriormente validadas, na 1ª etapa pelo Controle Interno dos referidos jurisdicionados e na 2ª Etapa pelos Ordenadores de Despesas.

Durante o levantamento, contemplando 1ª e 2ª etapas, foram consultados 94² órgãos jurisdicionados, por meio de seu Controle Interno e Ordenadores de Despesas, sendo 14 de âmbito do Executivo Estadual, 01 do Ministério Público, 01 do Poder Judiciário e 78 do Executivo Municipal.

O documento está estruturado com a apresentação de uma visão geral sobre a temática de obras paralisadas, a metodologia utilizada e as limitações impostas ao levantamento, a análise dos dados sob a ótica de quantidade e valor de obras

¹ Ano do contrato mais antigo identificado como obra paralisada no Sistema Geo Obras na 1ª Etapa do levantamento.

² Na 1ª Etapa foram consultados 91 órgãos jurisdicionados, pois os municípios de Divino São Lourenço, Ponto Belo e São José do Calçado não possuíam obras paralisadas, até fevereiro de 2020, de acordo com os critérios estabelecidos neste levantamento.



paralisadas, fonte de recursos, motivos da paralisação, planejamento para a retomada, quantidade paralisada por ano, tipologia e grau de atualização das informações dos jurisdicionados nos sistemas do TCEES e, por fim a conclusão quanto aos dados levantados junto aos jurisdicionados desta Corte de Contas e recomendações.

2. VISÃO GERAL DO OBJETO

O levantamento das obras paralisadas se deve a necessidade de conhecer o real universo de obras paralisadas no Estado do Espírito Santo, identificando a quantidade, valores envolvidos, tipos de obras e causas das paralisações, para subsidiar a proposição de soluções para a retomada das obras, em conformidade com o proposto pelo Superior Tribunal Federal (STF), Associação de Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), Tribunal de Contas da União (TCU), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e demais tribunais de contas.

Em fevereiro de 2020 foi lançado pelo Comitê Executivo Nacional para Apoio à Solução das Obras Paralisadas o Programa Integrado de Retomada de Obras – Destrava. Inicialmente o Destrava está sendo implementado no Estado de Goiás (projeto piloto) e posteriormente será estendida a sua aplicação à toda a federação.

Assim, é importante a realização deste levantamento para que, a partir da realidade encontrada, possam ser discutidas e implantadas propostas que possibilitem a retomada das obras paralisadas no Estado do Espírito Santo.

3. METODOLOGIA UTILIZADA E LIMITAÇÕES DA ANÁLISE

O levantamento de obras paralisadas foi realizado em duas etapas, sendo a 1ª etapa no período de 22/01 a 30/03/2020 e a 2ª etapa no período de 12/08 a 30/10/2020.

Para o levantamento das obras paralisadas tomou-se por base parte do Acórdão TCU nº 1079/2019, que considera como obra paralisada, aquela que obedeça a qualquer dos critérios abaixo:

- a) declaração pelo órgão como paralisada;



b) não houver novas medições de serviços em período superior a 90 dias. Não devem ser admitidas como medições que alterem a classificação dos contratos aquelas que se refiram apenas a manutenção de canteiro e/ou administração local.

[...]

Para apuração das obras paralisadas no Estado utilizou-se, na 1ª etapa, as bases de dados Geo Obras, que forneceu informações relativas as obras paralisadas e as obras paralisadas por rescisão contratual, e o Sistema Cidades – Web, que forneceu informações relativas aos contratos de obras que não apresentaram pagamentos nos últimos 90 dias de 2019 no âmbito dos municípios. Não foi possível a partir dos sistemas existentes no Tribunal e do prazo estabelecido para a 1ª etapa do levantamento, a obtenção das obras do Estado que não apresentaram pagamentos nos últimos 90 dias.

Com base nestas informações foi preparado uma planilha (Apêndice 0166/2020-8) com a indicação das obras consideradas como paralisadas pelo Tribunal de Contas que foi encaminhada ao Controle Interno dos órgãos jurisdicionados para retificação ou ratificação das informações base.

Com base na validação das informações pelo Controle Internos dos órgãos jurisdicionados, foi possível identificar um número de 368 obras paralisadas até fevereiro de 2020 no Estado do Espírito Santo (Apêndice 0167/2020-2 e 0168/2020-7) cujas informações detalhadas foram apuradas na 2ª etapa do levantamento.

Na 2ª etapa do levantamento foi preparada uma planilha com as devidas instruções de preenchimento (Apêndices 0169/2020-1 e 0170/2020-1) com as obras confirmadas pelos jurisdicionados como paralisadas³, que foi encaminhada aos Ordenadores de Despesas dos órgãos jurisdicionados para fornecimento das informações relativas aos motivos de paralisação, iniciativas para retomada das obras, fontes de recursos, valores atuais contratados e medidos. Também foi solicitada a inclusão de obras paralisadas após o envio das informações da 1ª etapa do levantamento, ou seja, obras paralisadas após fevereiro de 2020.

³ A estas planilhas foram acrescentadas 44 obras pela equipe de fiscalização.



As limitações encontradas se referem a base de dados utilizada, tendo que vista que a Resolução TC nº 245/2012, estabelece a obrigatoriedade de inserção sistema Geo Obras dos seguintes casos

§ 1º. **Todo ato ou fato** relacionado às obras ou serviços de engenharia, apontado no anexo, **iniciado a partir do exercício de 2013** deverá ter a inserção de todo o processo administrativo no sistema do qual trata esta Resolução.

§ 2º. **Todo ato ou fato** relacionado às obras ou serviços de engenharia, apontado no anexo, **ocorrido durante o exercício de 2012** deverá ter a inserção de todo o processo administrativo no sistema do qual trata esta Resolução até 31 de julho de 2014.

§ 3º. **Todo ato ou fato** relacionado às obras ou serviços de engenharia, apontado no anexo, **ocorrido a partir do exercício de 2013, referente a processos iniciados antes do exercício de 2012**, deverá ter a sua inserção no sistema do qual trata esta Resolução.

§ 4º. **Quando solicitado pelo TCEES, fatos ou ocorrências**, em obras e serviços de engenharia, **anteriores ao exercício de 2012**, que por qualquer motivo não estejam inseridas no SISTEMA INFORMATIZADO DE CONTROLE DE OBRAS PÚBLICAS – GEO-OBRA TCEES, deverão ser inseridas no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis após sua solicitação. (g.n)

Quanto ao sistema Cidades-Web, o mesmo foi implantado em 2013, conforme Resolução TC nº 247/2012, limitando também a busca de obras paralisadas antes desse período.

Assim, em função das limitações das bases de dados, não constam do presente relatório obras anteriores a 2012, que não tiveram nenhum ato ou fato realizados no referido ano.

Outra limitação enfrentada para elaboração deste relatório, refere-se a dificuldade enfrentada por alguns jurisdicionados⁴ em fornecer, na 2ª Etapa, informações relativas a contratos mais antigos (anteriores a 2012) ou de contratos, cujos processos não foram localizados, conforme ofícios constantes dos Anexos 04949/2020-3, 04950/2020-6, 04951/2020-1 e 04952/2020-5. Nestas situações foram utilizadas as informações constantes do Sistema Geo Obras, Portal Transparência dos jurisdicionados, dando prioridade ao com a informação mais atualizada.

⁴ Formalizaram esta dificuldade os municípios de Cachoeiro de Itapemirim, Itapemirim, Marechal Floriano e Nova Venécia.



Também foi enfrentada a limitação quanto ao não fornecimento de informações, na 2ª Etapa, de 04 (quatro) municípios, dentro do prazo estabelecido. Para contornar essa situação, as informações possíveis foram buscadas no Portal da Transparência dos jurisdicionados, além de consulta em contratos e notas de empenho disponibilizadas no sistema Geo Obras, bem como informações quanto a fonte de recursos nos portais do Governo Federal e do Governo Estadual. Destaca-se que esta situação ocorreu em 03 (três) obras.

Foi necessário, durante o tratamento dos dados, ajustar algumas informações fornecidas pelos jurisdicionados aos padrões previamente estabelecidos, como por exemplo motivos de paralisação da obra e fonte de recursos ou mesmos validar algumas informações fornecidas. Estes ajustes foram promovidos pela equipe de fiscalização com base nas informações fornecidas pelos jurisdicionados ou ainda às obtidas no sistema Geo Obras, portal da transparência da Controladoria Geral da União e portal de convênios do Governo do Estado do Espírito Santo. As validações, quando necessárias, foram feitas a partir dos mesmos instrumentos e também através dos portais de transparência dos próprios jurisdicionados.

Por fim, como a base inicial das informações financeiras foi o Geo Obras, forma solicitadas aos jurisdicionados informações atualizadas referentes aos valores medidos em cada contrato. No entanto, devido à dificuldade na obtenção de informações nos processos mais antigos, verificou-se que alguns jurisdicionados registraram os valores pagos e não os medidos.

4. ANÁLISE DOS DADOS

As planilhas com a identificação das obras paralisadas foram submetidas aos jurisdicionados em dois momentos, 04 de fevereiro a 16 de março (1ª Etapa) e 04 de setembro a 15 de outubro (2ª Etapa). Atenderam a demanda os órgãos do Executivo Estadual, Ministério Público e Poder Judiciário. Quanto ao Executivo Municipal, houve uma participação de 95% dos jurisdicionados que receberam as planilhas.



Tabela 1 - Resumo da participação dos órgãos jurisdicionados no levantamento de obras paralisadas

Jurisdicionados	Receberam a planilha	Responderam à planilha	Não Responderam à planilha
Executivo Estadual	14	14	0
Ministério Público	1	1	0
Poder Judiciário	1	1	0
Executivo Municipal	78	74	4 ⁵
Total	94	90	4

Fonte: Autoria própria, 2020

A seguir são apresentados os principais resultados do levantamento. As informações detalhas são apresentadas nos Apêndices 0171/2020-9 e 0172/2020-3, que se referem aos dados da 2ª etapa do levantamento.

4.1 Quanto a quantidade e valor de obras paralisadas

Os dados apurados na **1ª etapa do levantamento**, com as informações fornecidas até fevereiro de 2020, apontaram a existência de 368 obras paralisadas no Estado do Espírito Santo, perfazendo um total de R\$ 1.603.571.118,83 (um bilhão, seiscentos e três milhões, quinhentos e setenta e um mil, cento e dezoito reais e oitenta e três centavos), a preços da época da contratação, sendo distribuído por ente federado e poderes, conforme se apresenta na Tabela 2.

Tabela 2 - Quantidade e valor de obras paralisadas – 1ª Etapa

Jurisdicionados	Quantidade de Obras Paralisadas	%	Valor Contratado (R\$)	%	Valor Medido (R\$)	%
Executivo Estadual	65	17,66%	872.823.613,90	54,43%	347.249.099,61	44,39%
Ministério Público	1	0,27%	143.283,85	0,01%	32.147,38	0,00%
Poder Judiciário	-	-	-	-	-	-
Executivo Municipal	302	82,07%	730.604.221,08	45,56%	434.946.329,37	55,60%
Total	368	100,00%	1.603.571.118,83	100,00%	782.227.576,36	100,00%

Fonte: Autoria própria a partir da análise das planilhas respondidas pelo jurisdicionado, Portal da Transparência e Sistemas Geo Obras (2020)

⁵ Não forneceram as informações solicitadas na 2ª etapa do levantamento de obras paralisadas os municípios de Baixo Guandu, Bom Jesus do Norte, Itaguaçu e Mantenópolis.



Na 2ª Etapa do levantamento, realizado em outubro de 2020, com as informações com maior grau de detalhamento, apurou-se um total **290 obras paralisadas** no Estado do Espírito Santo, perfazendo um total de **R\$ 1.254.694.908,97** (um bilhão, duzentos e cinquenta e quatro milhões, seiscentos e noventa e quatro mil, novecentos e oito reais e noventa e sete centavos), preços da época da contratação, sendo distribuído por ente federado e poderes, conforme se apresenta na Tabela 3.

Tabela 3 - Quantidade e valor de obras paralisadas – 2ª Etapa

Jurisdicionados	Quantidade de Obras Paralisadas	%	Valor Contratado (R\$)	%	Valor Medido (R\$)	%
Executivo Estadual	67	23,10%	808.329.066,23	64,42%	375.214.090,99	63,34%
Ministério Público	4	1,38%	1.978.843,10	0,16%	692.995,22	0,12%
Poder Judiciário	-	-	-	-	-	-
Executivo Municipal	219	75,52%	444.386.999,64	35,42%	216.458.607,80	36,54%
Total	290	100,00%	1.254.694.908,97	100,00%	592.365.694,01	100,00%

Fonte: Autoria própria a partir da análise das planilhas respondidas pelo jurisdicionado, Portal da Transparência e Sistemas Geo Obras (2020)

O Gráfico 1 apresenta um comparativo entre a quantidade de obras declaradas como paralisadas pelos jurisdicionados na 1ª e 2ª etapas.

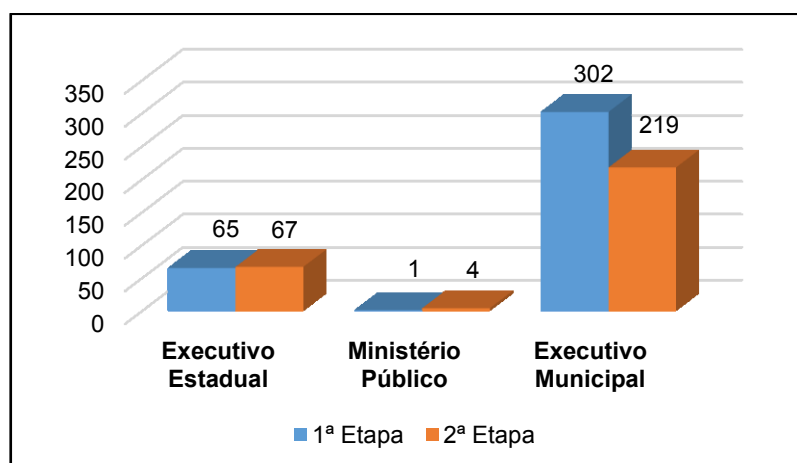


Gráfico 1 – Comparativo do número de obras declaradas como paralisadas pelos jurisdicionados nas 1ª e 2ª etapas.

Fonte: Autoria própria (2020)



No Gráfico 2 é apresentado o panorama que detalha melhor as alterações dos números de obras paralisadas entre a 1ª e 2ª etapa do levantamento.

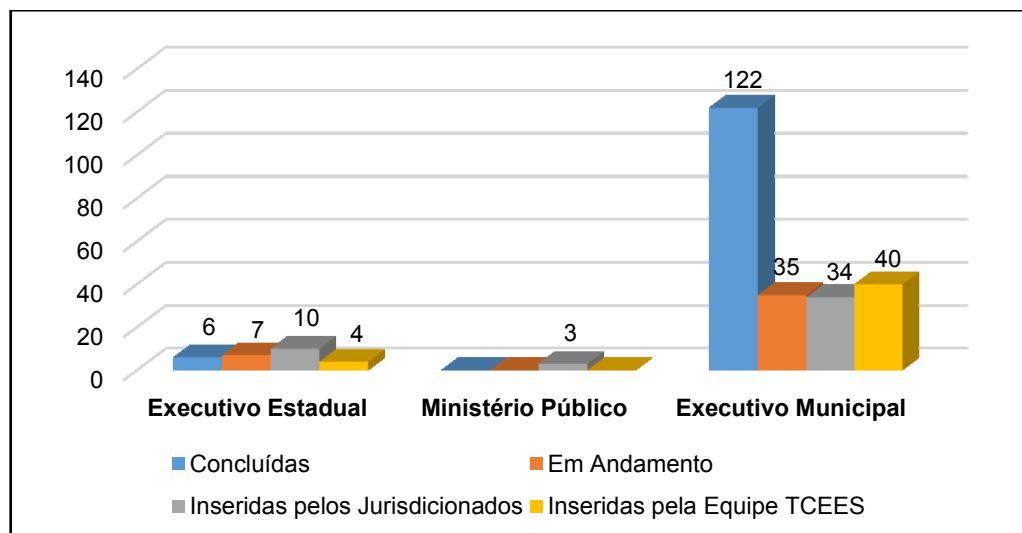


Gráfico 2 – Panorama da alteração nos números de obras paralisadas entre fevereiro/2020 e outubro/2020, por ente federado.

Fonte: Autoria própria (2020)

Destaca-se que no âmbito do **Executivo Estadual**, comparando o quantitativo de obras paralisadas em fevereiro/2020 e outubro/2020, 6 (seis) obras foram concluídas, 7 (sete) obras estão em andamento, 10 (dez) obras foram inseridas pelos jurisdicionados e 4 (quatro) obras, inicialmente não contempladas na consolidação da 1ª Etapa, foram inseridas para detalhamento na 2ª Etapa. **Ressalta-se que, nenhuma das 10 (dez) inseridas pelos jurisdicionados tiveram como justificativa para a paralisação, o contingenciamento de recursos devido ao Covid-19.**

No Ministério Público, comparando os quantitativos de obras paralisadas em fevereiro/2020 e outubro/2020, foram inseridas 3 (três) obras pelo jurisdicionado, sendo que destas, somente uma foi paralisada após fevereiro/2020, e a motivação não foi contingenciamento de recursos devido ao Covid-19. Destaca-se que o Ministério Público informou, para a obra que já se encontrava paralisada em fevereiro/2020, que não foi realizada nova contratação em 2020 “devido à crise provocada pelo Covid-19 e a possibilidade de integração de comarcas, entre elas a comarca de Pedro Canário, foi retirado da previsão orçamentária uma nova contratação para este exercício e para o exercício de 2021”.



No tocante ao **Executivo Municipal**, foi constatada uma redução significativa do número de obras, entre fevereiro/2020 e outubro/2020, destacando-se que 122 (cento e vinte e duas) obras foram concluídas, 35 (trinta e cinco) obras estão em andamento, 34 (trinta e quatro) obras foram inseridas pelos jurisdicionados e 40 (quarenta) obras, inicialmente não contempladas na consolidação da 1ª Etapa, foram inseridas pela equipe de fiscalização para detalhamento na 2ª Etapa. **Ressalta-se que, nenhuma das 34 (trinta e quatro) inseridas pelos jurisdicionados tiveram como justificativa para a paralisação o contingenciamento de recursos devido ao Covid-19.**

Ainda quanto à redução global de 83 obras (27,48%) do Executivo Municipal entre a 1ª e 2ª Etapa no número de obras paralisadas, destaca-se que as maiores reduções foram observadas nos municípios de Serra (redução de 40 para 5 obras, ou seja, de 87,5%), Cachoeiro do Itapemirim (de 22 para 11 obras, ou seja de 50%) e Itapemirim (redução de 19 para 10 obras, ou seja de 47,37%), totalizando uma redução de 55 obras no total, ou seja, 66,27%.

Somando-se a essa análise, destaca-se o número de obras que foram declaradas na 2ª etapa como concluídas (122 obras) e em andamento (35 obras), perfazendo um total de 157 obras. Vislumbra-se que esses números refletem dois aspectos:

- (1) um maior comprometimento das equipes técnicas das áreas de engenharia no fornecimento das informações, tendo em vista que a demanda veio do gabinete dos ordenadores de despesa⁶; e
- (2) o período eleitoral influenciou na retomada e conclusão de algumas obras.

No entanto, é importante destacar a situação observada na **Prefeitura Municipal da Serra, em que das 35 obras concluídas, 33 (trinta e três) foram indicadas como “obras concluídas, aguardando trâmite interno para emissão de termo de recebimento”**, das quais somente uma teve o término no final de 2019, todas as demais são obras cujas informações de paralisação no Sistema Geo Obras são de

⁶ Foi relatado por vários representantes do Controle Interno municipal, em atendimentos realizados ao longo do levantamento de obras paralisadas, a dificuldade de obter informações de outros setores (Secretarias de Obras e Secretarias de Fazenda, ou equivalentes).



2012 a 2018. Tal informação, nesse contexto temporal⁷, denota, no mínimo, que as obras não foram concluídas de acordo com o estabelecido no projeto contratado.

No tocante ao número de obras, por faixas de valor contratual, com os dados apurados na 2ª Etapa do levantamento, conforme apresentado na Tabela 4, é possível identificar que **110 obras paralisadas possuem valor contratual acima de R\$ 1.500.000,00⁸**, o que corresponde a 38,06% das obras paralisadas no Estado do Espírito Santo.

Tabela 4 - Quantidade de obras paralisadas por faixa de valor contratual – 2ª Etapa

Faixa de Valor Contratual (R\$)	Executivo Estadual e MPES		Executivo Municipal		Total	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Até 100.000,00	3	4,23%	21	9,59%	24	8,28%
De 100.001 até 500.000	11	15,49%	76	34,70%	87	30,00%
De 500.001 até 1.000.000	9	12,68%	37	16,89%	46	15,86%
1.000.001 até 1.500.000	3	4,23%	20	9,13%	23	7,93%
Acima de 1.500.000	45	63,38%	65	29,68%	110	37,93%
Total	71	100,0%	219	100,0%	290	100,0%

Fonte: Autoria própria a partir da análise das planilhas do respondidas pelo jurisdicionados, Portal da Transparência dos jurisdicionados e Sistemas Geo Obras (2020)

⁷ Lei 8.666/93

Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;

[...]

§ 3o O prazo a que se refere a alínea b do inciso I deste artigo não poderá ser superior a 90 (noventa) dias, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados e previstos no edital.

⁸ Valor estabelecido como linha de corte pelo Comitê Interinstitucional de Grandes Obras Paralisadas que orientou o levantamento de obras paralisadas em 2019 em todo o Brasil.



Ainda analisando a Tabela 4, é possível observar que o número de obras por faixa de valor contratual é bem distinto quando comparado o Executivo Estadual e o Municipal, sendo que o primeiro possui 63,38% de suas obras paralisadas com valor contratual, a preços iniciais, acima de R\$ 1.500.000,00 (45 obras), enquanto o Executivo Municipal possui 29,68% de suas obras paralisadas nessa faixa (65 obras).

Para análise da distribuição regional das obras paralisadas foram utilizadas as microrregiões de planejamento estabelecidas pela Lei Estadual nº 9.768/2011 e cuja configuração é apresentada na Figura 1.

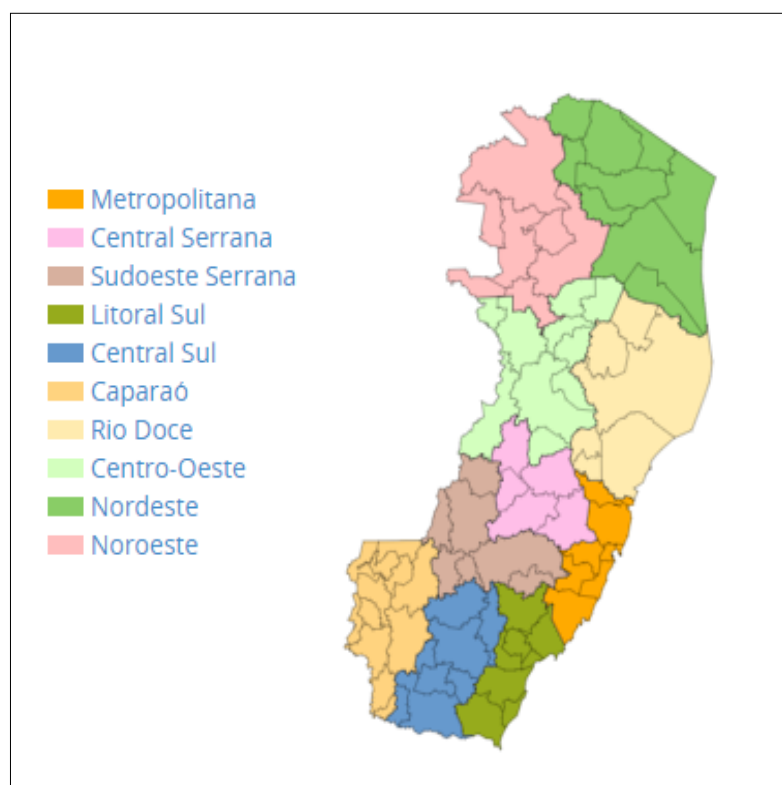


Figura 1 – Microrregião de planejamento do Espírito Santo

Fonte: Instituto Jones Santos Neves

Assim, numa visão geral, as obras paralisadas no Espírito Santo estão distribuídas por microrregião de planejamento conforme apresentado na Tabela 5.



Tabela 5 – Quantidade e valor de obras paralisadas no Estado do Espírito Santo, por microrregião de planejamento.

Microrregião de Planejamento	Executivo Estadual e MPES		Executivo Municipal		Total		
	Quant.	Valor Contrat.	Quant.	Valor Contrat.	Quant.	Valor Contratado	%
Metropolitana	26	509.480.592,45	68	258.084.661,61	94	767.565.254,06	61,2
Litoral Sul	5	25.336.680,72	31	65.045.873,00	36	90.382.553,72	7,2
Caparaó	7	80.776.980,04	15	6.120.534,13	22	86.897.514,17	6,9
Central Sul	8	55.141.612,76	17	17.050.168,55	25	72.191.781,31	5,8
Centro-Oeste	6	46.943.438,98	9	8.193.957,72	15	55.137.396,70	4,4
Sudoeste Serrana	3	39.586.923,85	22	13.748.797,99	25	53.335.721,84	4,3
Nordeste	6	13.130.846,57	15	29.010.493,58	21	42.141.340,15	3,4
Rio Doce	2	9.634.784,15	17	29.953.770,21	19	39.588.554,36	3,2
Central Serrana	5	25.894.241,16	6	6.998.783,73	11	32.893.024,89	2,6
Noroeste	3	4.381.808,65	19	10.179.959,12	22	14.561.767,77	1,2
Total Geral	71	810.307.909,33	219	444.386.999,64	290	1.254.694.908,97	100,00

Fonte: Autoria própria a partir da análise das planilhas do respondidas pelo jurisdicionados, Portal da Transparência dos jurisdicionados e Sistemas Geo Obras (2020)

O Gráfico 3 apresenta os dados por microrregião de planejamento, destacando-se que a microrregião Metropolitana possui 61,2% do valor contratado das obras paralisadas, num total de 94 obras, seguida da microrregião Litoral Sul, com 7,2% do valor contratado e 36 obras paralisadas, seguida da microrregião Caparaó, com 6,9% do valor contratado e 22 obras paralisadas e pela microrregião Central Sul, com 5,8% do valor das obras paralisadas e 25 obras paralisadas. Ou seja, essas quatro microrregiões concentram 81,1% das obras paralisadas no Estado do Espírito Santo, totalizando 177 obras.

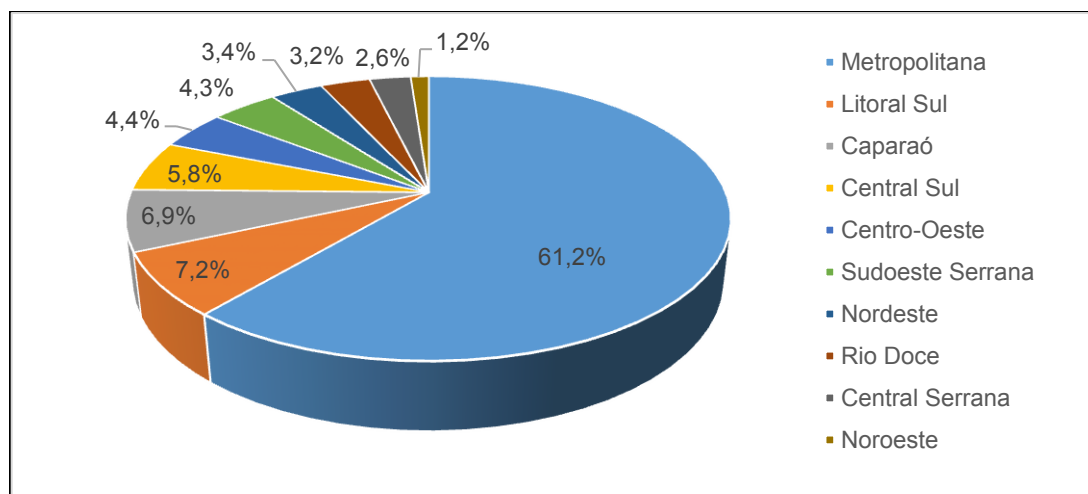


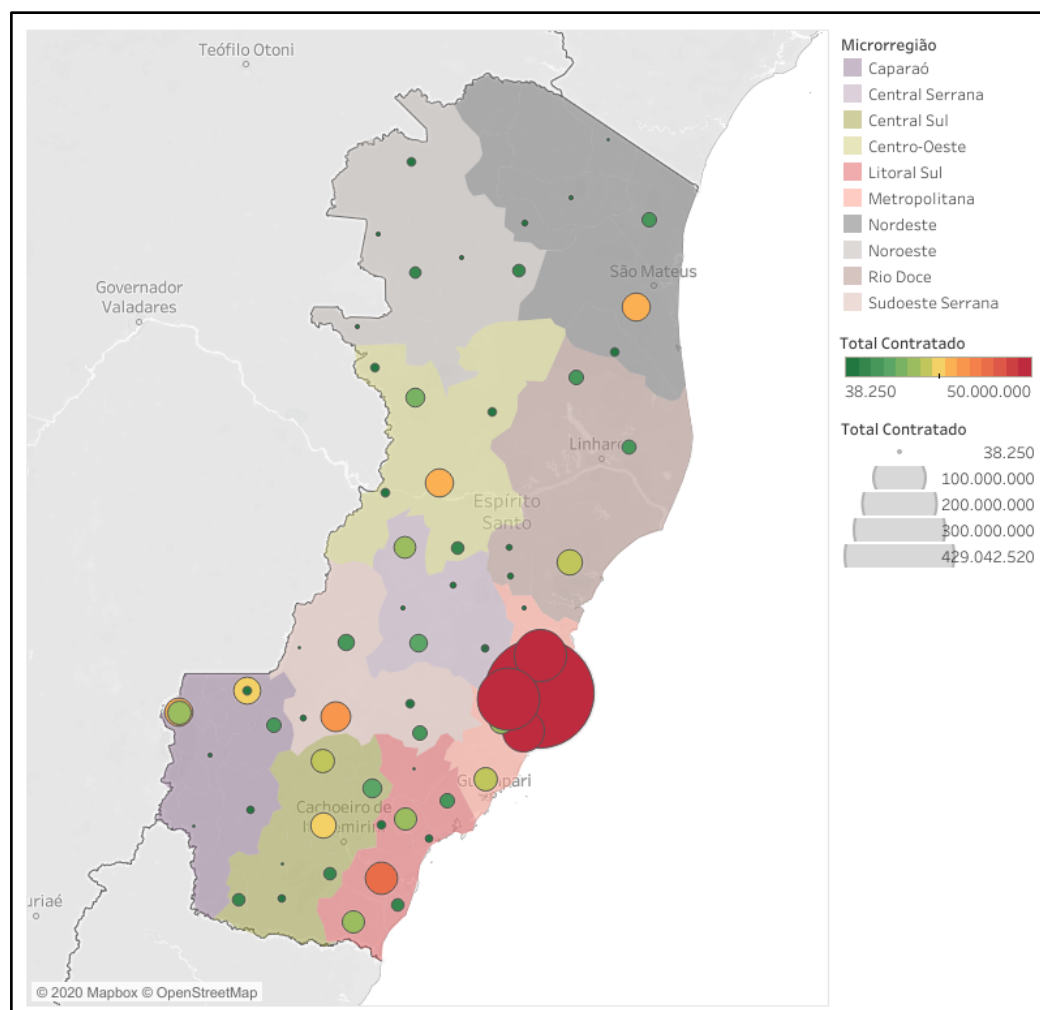
Gráfico 3 – Distribuição do valor total contratado de obras paralisadas no Estado do Espírito Santo, por microrregião de planejamento.

Fonte: Autoria própria (2020)



Assim, estas quatro microrregiões totalizam R\$ 1.017.037.103,26 de valor contratado de obras paralisadas no Estado do Espírito Santo, sendo R\$ 670.735.865,97 (65,95%) corresponde a obras paralisadas do Executivo Estadual e MPES e R\$ 346.301.237,29 (34,05%) corresponde ao Executivo Municipal.

O Mapa 1 apresenta a distribuição regional das obras paralisadas no Estado do Espírito Santo por valor contratado e microrregião de planejamento.



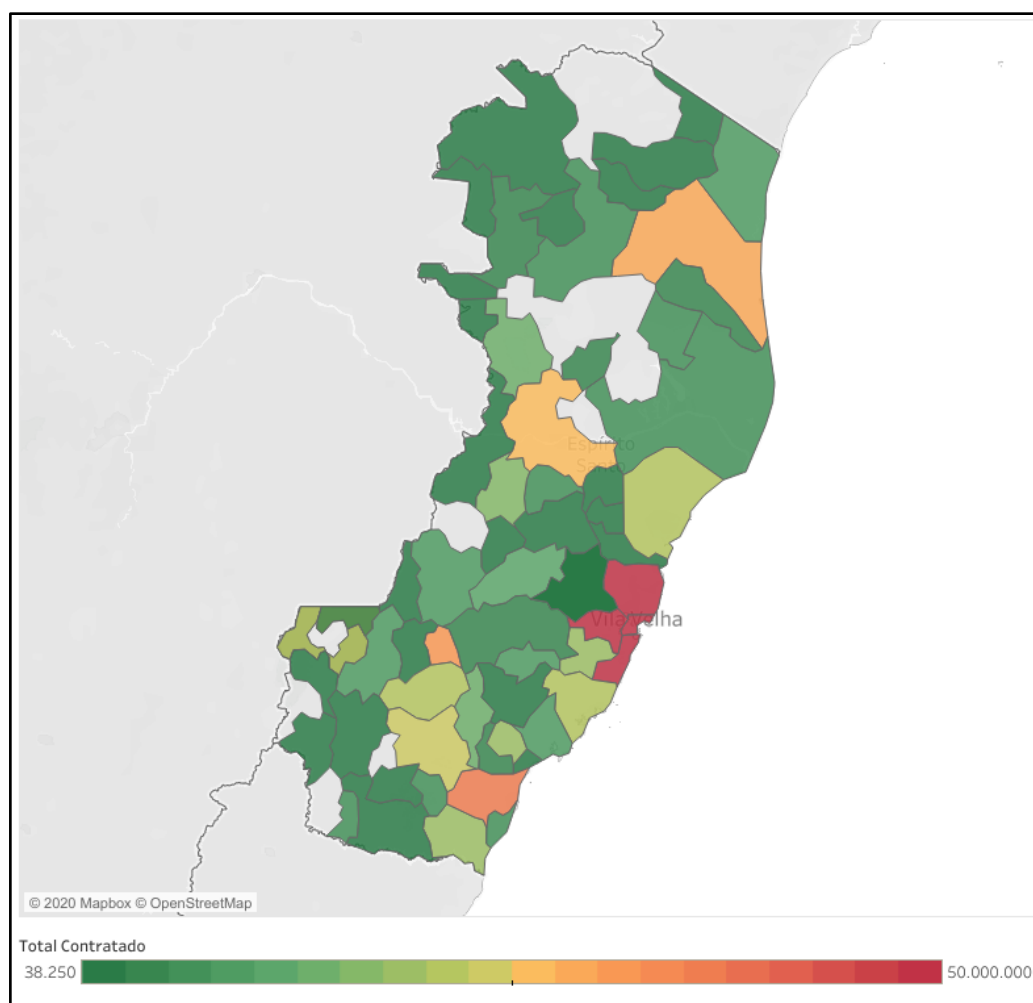
Mapa 1 - Distribuição das obras paralisadas no Estado do Espírito Santo, por valor contratado e microrregião de planejamento

Fonte: Autoria própria (2020)

O Mapa 2 apresentada a localização por município das obras paralisadas no Estado do Espírito Santo. Dos 78 municípios capixabas, 13 (16,67%) não possuem obras paralisadas em outubro de 2020, quer de responsabilidade do Executivo Estadual, Ministério Público ou Executivo Municipal. Os municípios que não possuem obras



paralisadas, são: Marilândia, São Domingos do Norte, São Gabriel Palha e Vila Valério (microrregião Centro-Oeste); Montanha, Mucurici e Ponto Belo (microrregião Nordeste); Bom Jesus do Norte e Divino São Lourenço (microrregião Caparaó); Águia Branca (microrregião Noroeste); Jerônimo Monteiro (microrregião Central Sul); Laranja da Terra (microrregião Sudoeste Serrana) e Rio Bananal (microrregião Rio Doce).



Mapa 2 - Distribuição das obras paralisadas no Estado do Espírito Santo, por valor contratado e município.

Fonte: Autoria própria (2020)

Um maior detalhamento das informações relativas às obras paralisadas, por órgãos, será apresentado na sequência, sendo separado por entes federados e referindo-se aos dados obtidos na 2ª Etapa do levantamento.



4.1.1 Executivo Estadual e Ministério Público

Estratificando as obras paralisadas no âmbito do Executivo Estadual e MPES, constata-se que o Departamento de Edificações e de Rodovias do Espírito Santo (DER – ES), órgão criado em outubro de 2019 resultante da fusão do Departamento de Estradas e Rodagens (DER ES) e do Instituto de Obras Públicas do Estado do Espírito Santo (Iopes), concentra 46,48% das obras paralisadas (33 obras) e 80,61% do valor contratado (R\$ 653.147.022,08), conforme apresentado na Tabela 6.

Tabela 6 - Quantidade e valor das obras paralisadas pelos órgãos do Executivo Estadual e MPES - out/2020

Id	Órgão Jurisdicionado	Quantidade		Valor (R\$)			
		Abs.	%	Contratado	%	Medido	%
1	Banestes	-	-	-	-	-	-
2	Cesan	7	9,86%	68.036.214,77	8,40%	56.501.717,14	15,03%
3	DER/ES (Diren)	22	30,99%	326.779.567,51	40,33%	118.182.732,79	31,44%
4	IOPES (Diret)	11	15,49%	326.367.454,57	40,28%	160.456.120,56	42,69%
5	PCES	2	2,82%	1.256.422,07	0,16%	535.525,14	0,14%
6	PMES	3	4,23%	3.140.227,09	0,39%	226.432,68	0,06%
7	Sesport	3	4,23%	686.304,60	0,08%	435.285,55	0,12%
8	Seag	14	19,72%	57.790.248,60	7,13%	22.457.478,18	5,97%
9	Secti	3	4,23%	23.618.154,86	2,91%	16.036.723,78	4,27%
10	Secult	1	1,41%	88.415,26	0,01%	83.707,86	0,02%
11	Sedu	1	1,41%	566.056,90	0,07%	298.367,31	0,08%
12	Sedurb	-	-	-	-	-	-
13	Semobi	-	-	-	-	-	-
14	Sesp	-	-	-	-	-	-
15	MPES	4	5,63%	1.978.843,10	0,24%	692.995,22	0,18%
16	TJES	-	-	-	-	-	-
	Total Geral	71	100,00%	810.307.909,33	100,00%	375.907.086,21	100,00%

Fonte: Autoria própria a partir da análise das planilhas do respondidas pelo jurisdicionados, Portal da Transparência e Sistema Geo Obras (2020)

Destaca-se que nesse montante encontram-se as obras do Cais das Artes que tem um valor contratado de R\$ 183.847.399,49 e do Centro de Eventos de Vitória que tem um valor contratado de R\$ 99.218.285,47, representando juntos 43,34% do montante de obras contratadas do DER-ES.

Analisando a quantidade de obras e montantes contratados dos demais órgãos do Executivo Estadual participantes do levantamento, destaca-se também a Companhia



Espírito Santense de Saneamento (Cesan) pelo montante contratado de obras paralisadas, R\$ 68.036.214,77, que representa 8,40%, correspondente a 7 (sete) obras.

Também se destaca a Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca (Seag), responsável pelos Programas Estadual de Barragem e Caminhos do Campo, que concentra 19,72% das obras paralisadas (14 obras), num montante contratado de R\$ 57.790.248,60, que representa 7,13% do montante de obras paralisadas no Executivo Estadual e Ministério Público. Destas, 9 (nove) obras são do Programa Caminhos do Campo, perfazendo um montante contratado de R\$ 54.047.727,92 (93,52%) e 4 (quatro) são do Programa Estadual de Barragem, num montante contratado de R\$ 2.783.881,54 (4,82%)⁹.

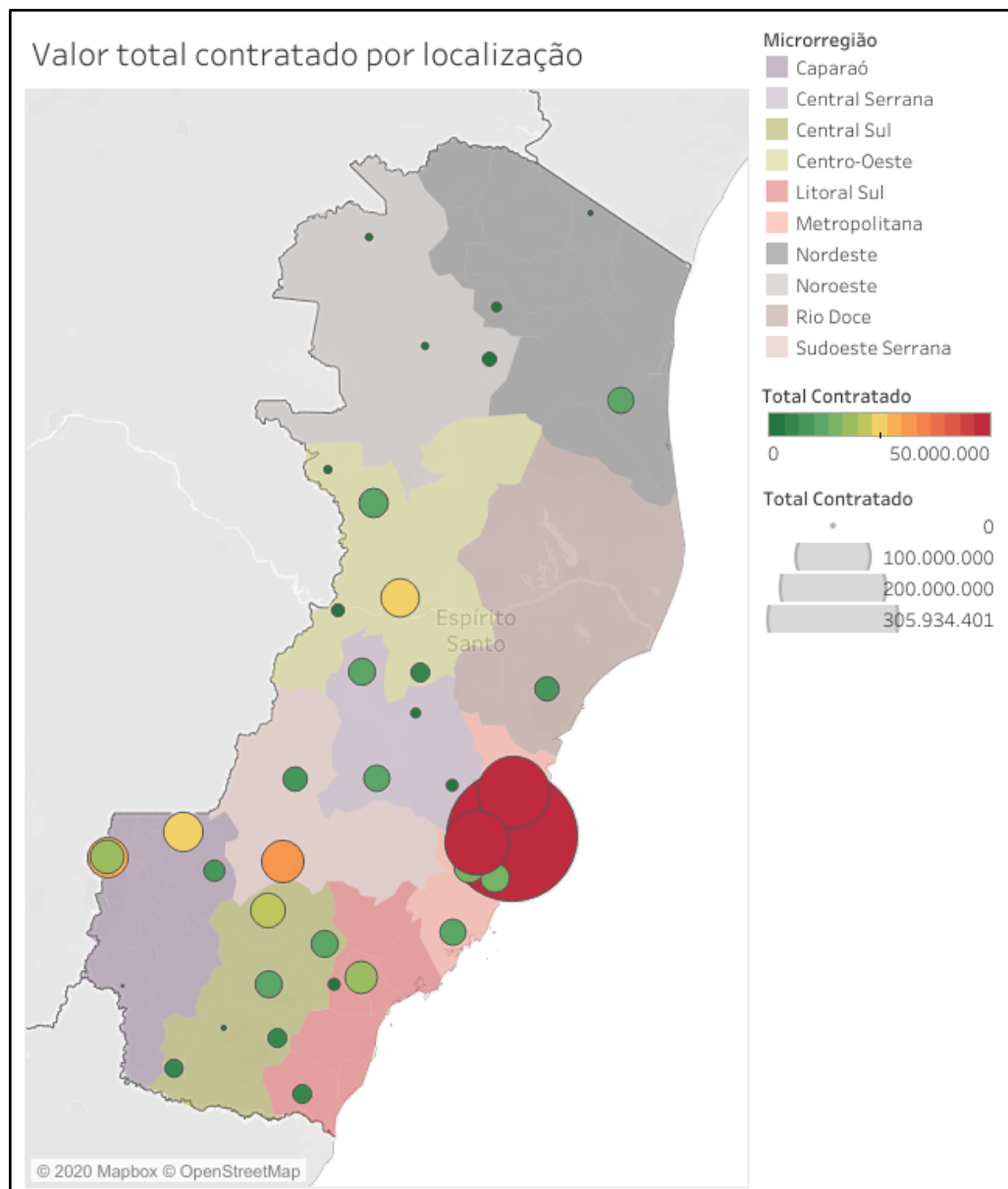
Quanto a distribuição regional, das obras paralisadas do Executivo Estadual e MPES, destaca-se a maior concentração de obras paralisadas na **Microrregião Metropolitana**, que contempla um montante de 26 obras paralisadas (36,62%), correspondente ao valor contratado de R\$ 509.480.592,45 (62,87%) e medido de R\$ 227.151.058,51 (60,43%), conforme apresentado na Tabela 7 e Mapa 3.

Tabela 7 - Quantidade e valor das obras paralisadas do Executivo Estadual e MPES, por microrregião de planejamento - out/2020

Microrregião de Planejamento	Quantidade		Valor (R\$)			
	Abs.	%	Contratado	%	Medido	%
Metropolitana	26	36,62%	509.480.592,45	62,87%	227.151.058,51	60,43%
Caparaó	7	9,86%	80.776.980,04	9,97%	64.055.059,59	17,04%
Central Sul	8	11,27%	55.141.612,76	6,81%	12.212.931,06	3,25%
Centro-Oeste	6	8,45%	46.943.438,98	5,79%	36.634.584,18	9,75%
Sudoeste Serrana	3	4,23%	39.586.923,85	4,89%	10.407.327,11	2,77%
Central Serrana	5	7,04%	25.894.241,16	3,20%	14.755.355,02	3,93%
Litoral Sul	5	7,04%	25.336.680,72	3,13%	5.091.788,44	1,35%
Nordeste	6	8,45%	13.130.846,57	1,62%	4.063.735,63	1,08%
Rio Doce	2	2,82%	9.634.784,15	1,19%	333.326,88	0,09%
Noroeste	3	4,23%	4.381.808,65	0,54%	1.201.919,79	0,32%
Total Geral	71	100,00%	810.307.909,33	100,00%	375.907.086,21	100,00%

Fonte: Autoria própria a partir da análise das planilhas do respondidas pelo jurisdicionados, Portal da Transparência e Sistema Geo Obras (2020)

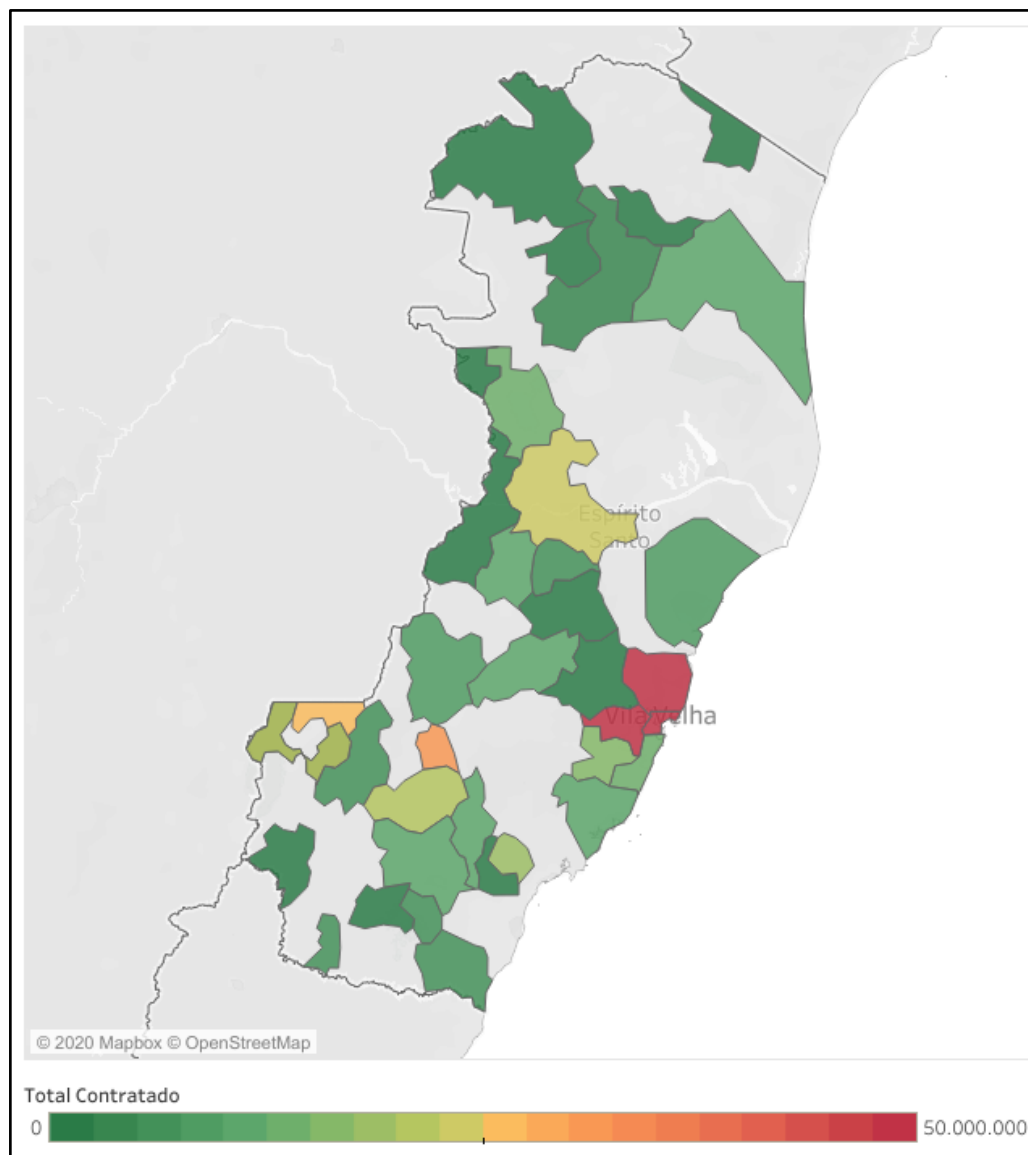
⁹ A outra obra se refere à reforma de galpão de carregadores na Ceasa com o valor contratado de R\$ 958.639,14, correspondente a 1,66%.



Mapa 3 - Distribuição das obras paralisadas do Executivo Estadual e MPES, por valor contratado e microrregião de planejamento

Fonte: Autoria própria (2020)

No Mapa 4 é apresentada a localização por município, para um maior entendimento da distribuição de obras paralisadas do Executivo Estadual e Ministério Público.



Mapa 4 - Distribuição das obras paralisadas do Executivo Estadual e MPES, por valor contratado e município.

Fonte: Autoria própria (2020)

4.1.2 *Executivo Municipal*

Dos 78 municípios do Estado do Espírito Santo, apurou-se, que 21¹⁰ não possuíam obras paralisadas até outubro de 2020, conforme Tabela 9, representando 26,9%

¹⁰ O município de Baixo Guandu não possuía obra paralisada até fevereiro de 2020 e não foi possível apurar a situação em outubro de 2020, visto que esse município não respondeu à 2ª Etapa. Assim, na tabela foi considerada a informação de fevereiro de 2020, porém não foi considerada no cálculo do número de municípios sem obras paralisadas em outubro de 2020.

O Município de São José do Calçado informou que possui uma obra paralisada, no entanto não foi possível incorporar tal informação pois o tratamento de dados já estava finalizado.



dos municípios. Destaca-se que destes, observa-se uma maior concentração nas microrregiões Centro-Oeste e Caparaó, com 6 municípios em cada uma.

Por outro lado a microrregião Metropolitana concentra o maior número e montante contratado de obras paralisadas, conforme Tabela 8 e Tabela 9, **destacando se os municípios de Vitória, Cariacica e Vila Velha, que juntos totalizam R\$ 236.630.649,30 de obras paralisadas, ou seja 91,7% do valor total contratado.**

Tabela 8 – Quantidade e valor contratado de obras paralisadas por microrregião de planejamento

Microrregiões de Planejamento	Quantidade		Valor			
	Absoluta	%	Contratado	%	Medido	%
Metropolitana	68	31,1%	258.084.661,61	58,1%	126.001.933,33	58,2%
Litoral Sul	31	14,2%	65.045.873,00	14,6%	39.637.391,73	18,3%
Rio Doce	17	7,8%	29.953.770,21	6,7%	13.586.956,90	6,3%
Nordeste	15	6,8%	29.010.493,58	6,5%	11.055.696,49	5,1%
Central Sul	17	7,8%	17.050.168,55	3,8%	9.689.556,10	4,5%
Sudoeste Serrana	22	10,0%	13.748.797,99	3,1%	4.669.312,71	2,2%
Noroeste	19	8,7%	10.179.959,12	2,3%	2.825.692,31	1,3%
Centro-Oeste	9	4,1%	8.193.957,72	1,8%	3.728.861,41	1,7%
Central Serrana	6	2,7%	6.998.783,73	1,6%	3.793.295,34	1,8%
Caparaó	15	6,8%	6.120.534,13	1,4%	1.469.911,48	0,7%
TOTAL	219	100,0%	444.386.999,64	100,0%	216.458.607,80	100,0%

Fonte: Autoria própria

Tabela 9 - Quantidade e valor das obras paralisadas pelos órgãos do Executivo Municipal

Microrregião de Planejamento/Município	Quantid.	Valor (R\$)			
		Contratado	%	Medido	%
Metropolitana	68	258.084.661,61	58,08%	126.001.933,33	58,08%
Vitória	25	123.108.119,48	27,70%	68.821.357,96	31,73%
Cariacica	25	65.514.595,74	14,74%	36.189.507,10	16,68%
Vila Velha	4	48.007.934,08	10,80%	15.509.448,10	7,15%
Guarapari	6	9.424.503,89	2,12%	1.415.401,39	0,65%
Serra	5	6.896.648,25	1,55%	3.773.125,42	1,74%
Viana	2	4.438.941,14	1,00%	59.206,92	0,03%
Litoral Sul	31	65.045.873,00	14,64%	39.637.391,73	18,27%



Microrregião de Planejamento/Município	Quantid.	Valor (R\$)			
Itapemirim	10	37.116.795,99	8,35%	23.005.358,05	10,60%
Presidente Kennedy	5	12.049.925,66	2,71%	11.282.541,22	5,20%
Anchieta	7	7.843.047,10	1,76%	2.898.842,69	1,34%
Marataízes	2	5.071.259,44	1,14%	651.590,72	0,30%
Piúma	3	1.938.541,08	0,44%	1.216.427,73	0,56%
Rio Novo do Sul	2	876.293,59	0,20%	503.134,07	0,23%
Alfredo Chaves	1	100.810,14	0,02%	79.497,25	0,04%
Iconha	1	49.200,00	0,01%	-	0,00%
Rio Doce	17	29.953.770,21	6,74%	13.586.956,90	6,26%
Aracruz	7	12.673.234,15	2,85%	9.310.537,17	4,29%
Sooretama	2	7.492.644,74	1,69%	823.140,91	0,38%
Linhares	4	7.129.164,56	1,60%	2.184.196,33	1,01%
João Neiva	2	1.458.801,53	0,33%	500.460,39	0,23%
Ibiraçu	2	1.199.925,23	0,27%	768.622,10	0,35%
Rio Bananal	-	-	-	-	-
Nordeste	15	29.010.493,58	6,53%	11.055.696,49	5,11%
São Mateus	6	16.853.783,69	3,79%	6.682.438,13	3,08%
Conceição da Barra	4	8.141.874,59	1,83%	2.997.767,51	1,38%
Jaguaré	2	2.922.634,05	0,66%	575.645,00	0,27%
Pinheiros	2	896.106,56	0,20%	631.668,52	0,29%
Pedro Canário	1	196.094,69	0,04%	168.177,33	0,08%
Boa Esperança	-	-	-	-	-
Montanha ¹¹	-	-	-	-	-
Mucurici	-	-	-	-	-
Ponto Belo	-	-	-	-	-
Central Sul	17	17.050.168,55	3,84%	9.689.556,10	4,47%
Cachoeiro de Itapemirim	11	12.502.987,28	2,81%	7.375.743,92	3,40%
Mimoso do Sul	1	2.165.408,44	0,49%	1.374.311,53	0,63%
Castelo	3	1.245.253,67	0,28%	401.592,09	0,19%
Vargem Alta	1	655.283,89	0,15%	238.251,29	0,11%
Apiacá	1	481.235,27	0,11%	299.657,27	0,14%
Atílio Vivácqua	-	-	-	-	-
Jerônimo Monteiro	-	-	-	-	-
Muqui	-	-	-	-	-

¹¹ A Prefeitura de Montanha apesar de não possuir obras paralisadas informou por meio do OF/PMM/GAB/177/2020, que a obra referente a construção da creche do Distrito de Vinhático, encontra-se sem pagamento a mais de 90 dias por atraso no repasse de recursos.



Microrregião de Planejamento/Município	Quantid.	Valor (R\$)			
Sudoeste Serrana	22	13.748.797,99	3,09%	4.669.312,71	2,15%
Marechal Floriano	4	8.376.452,19	1,88%	1.588.883,83	0,73%
Domingos Martins	7	2.599.133,10	0,58%	1.715.790,15	0,79%
Venda Nova do Imigrante	2	1.196.643,03	0,27%	530.581,89	0,24%
Conceição do Castelo	7	1.018.149,48	0,23%	336.279,92	0,16%
Afonso Cláudio	1	520.170,19	0,12%	486.231,81	0,22%
Brejetuba	1	38.250,00	0,01%	11.545,11	0,01%
Laranja da Terra	-	-	-	-	-
Noroeste	19	10.179.959,12	2,29%	2.825.692,31	1,30%
Barra de São Francisco	4	4.752.353,77	1,07%	1.002.160,22	0,46%
Nova Venécia	4	2.066.867,87	0,47%	608.234,11	0,28%
Ecoporanga	6	1.626.745,91	0,37%	709.439,05	0,33%
Mantenópolis	2	874.211,67	0,20%	309.004,76	0,14%
Água Doce do Norte	3	859.779,90	0,19%	196.854,17	0,09%
Águia Branca	-	-	-	-	-
Vila Pavão	-	-	-	-	-
Centro-Oeste	9	8.193.957,72	1,84%	3.728.861,41	1,72%
Governador Lindenberg	2	3.630.251,00	0,82%	1.832.092,85	0,84%
Colatina	5	2.544.940,59	0,57%	1.072.236,84	0,49%
Alto Rio Novo	1	1.505.169,54	0,34%	626.272,24	0,29%
Pancas	1	513.596,59	0,12%	198.259,48	0,09%
Baixo Guandu	-	-	-	-	-
Marilândia	-	-	-	-	-
São Domingos do Norte	-	-	-	-	-
São Gabriel da Palha	-	-	-	-	-
São Roque do Canaã	-	-	-	-	-
Vila Valério	-	-	-	-	-
Central Serrana	6	6.998.783,73	1,57%	3.793.295,34	1,75%
Itaguaçu	1	5.292.298,02	1,19%	3.217.134,46	1,48%
Santa Maria de Jetibá	3	728.498,80	0,16%	30.113,58	0,01%
Itarana	1	722.387,97	0,16%	546.047,30	0,25%
Santa Leopoldina	1	255.598,94	0,06%	-	0,00%
Santa Teresa	-	-	-	-	-
Caparaó	15	6.120.534,13	1,38%	1.469.911,48	0,68%
Ibatiba	1	2.669.820,83	0,60%	156.426,02	0,07%
Alegre	9	1.804.692,79	0,41%	628.052,45	0,29%
Iúna	2	776.880,68	0,17%	151.321,61	0,07%



Microrregião de Planejamento/Município	Quantid.	Valor (R\$)			
Ibitirama	2	574.302,84	0,13%	366.457,18	0,17%
Muniz Freire	1	294.836,99	0,07%	167.654,22	0,08%
Bom Jesus do Norte	-	-	-	-	-
Divino São Lourenço	-	-	-	-	-
Dores do Rio Preto	-	-	-	-	-
Guaçuí	-	-	-	-	-
Irupi	-	-	-	-	-
São José do Calçado	-	-	-	-	-
Total	219	444.386.999,64	100,00	216.458.607,80	100,00

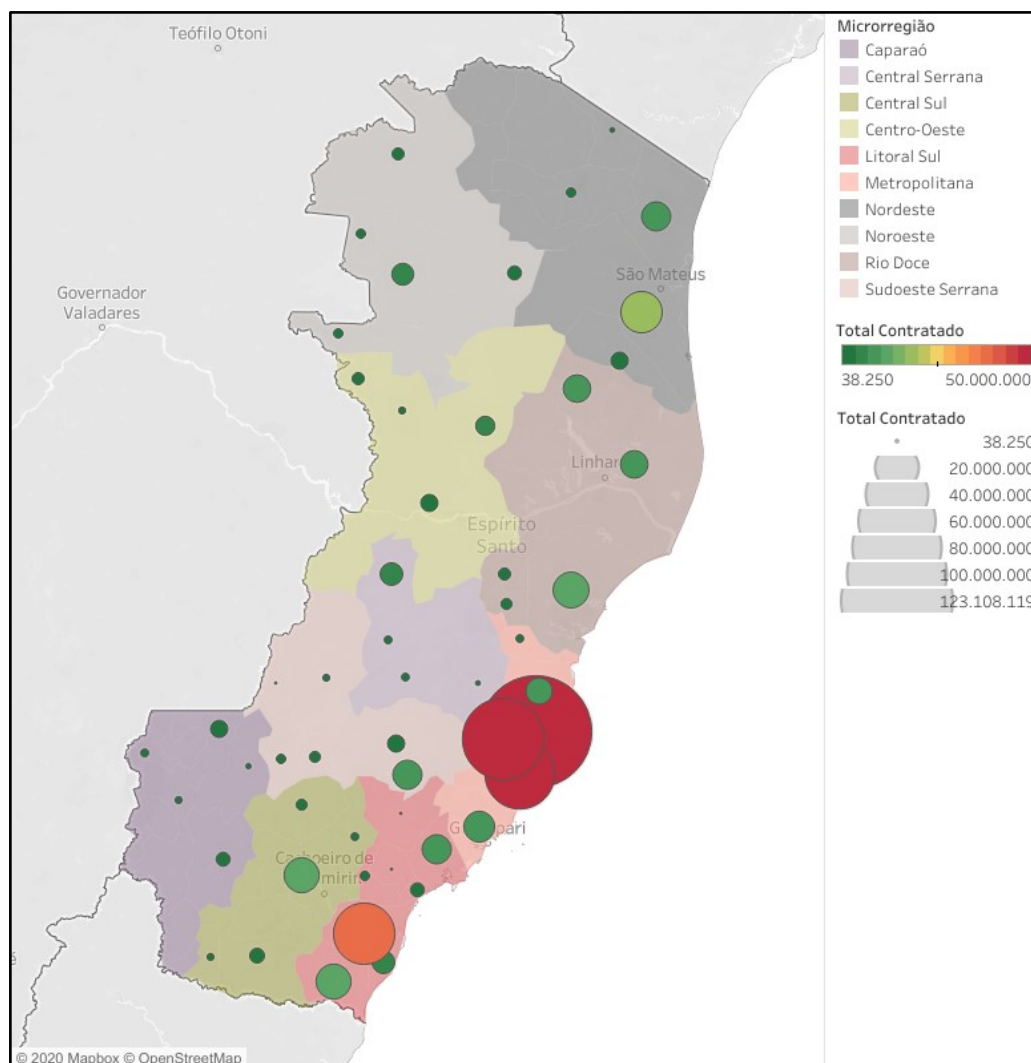
Fonte: Autoria própria a partir da análise das planilhas do respondidas pelo Controle Interno, Portal da Transparência dos jurisdicionados e Sistemas Geo Obras e Cidades Web (2020)

Além dos municípios destacados da microrregião Metropolitana, algumas microrregiões e municípios também merecem destaque. Nesse sentido, ressalta-se os municípios que possuem valor médio¹² de obra paralisada superior a R\$ 1.500.000,00:

- Guarapari e Viana da microrregião Metropolitana;
- Itapemirim, Presidente Kennedy e Marataízes da microrregião Litoral Sul;
- Aracruz, Sooretama e Linhares da microrregião Rio Doce;
- São Mateus e Conceição da Barra da microrregião Nordeste;
- Mimoso do Sul da microrregião Central Sul;
- Marechal Floriano, da microrregião Sudoeste Serrana;
- Governador Lindenberg e Alto Rio Novo da microrregião Centro-Oeste;
- Itaguaçu, da microrregião Central Serrana; e
- Ibatiba da microrregião Caparaó.

O Mapa 5 apresenta a concentração das obras paralisadas por valor contratado e por microrregião de planejamento.

¹² Valor obtido pela divisão entre o valor de obras paralisadas contratada pelo número de obras paralisadas em cada município.



Mapa 5 - Distribuição das obras paralisadas do Executivo Municipal, por valor contratado e microrregião de planejamento

Fonte: Autoria própria

4.2 Quanto às fontes dos recursos

4.2.1 Executivo Estadual e Ministério Público

A Tabela 10 apresenta as fontes de recursos das obras paralisadas sob a responsabilidade do Executivo Estadual e Ministério Público, sendo que este último utiliza somente recursos próprios para financiar as obras constantes do levantamento. **Destaca-se que a principal fonte do Executivo Estadual e MPES são os recursos próprios, que representam 81,9% do total contratado, a preços iniciais, e 70,42% do valor total medido.**



Tabela 10 – Valor contratado e medido das obras paralisadas do Executivo Estadual e MPES, por fonte de recursos - out/2020

Fonte de Recurso	Valor (R\$)				
	Contratado	%	Medido		
			Preços Iniciais	Reajuste	Total
Recursos Próprios	663.328.422,59	81,9	245.347.994,86	19.377.544,80	264.725.539,66
Financiamento - BIRD	50.541.500,80	6,24	41.390.198,33	3.035.044,84	44.425.243,17
Financiamento - BNDES	49.105.311,65	6,06	39.827.131,14	4.127.274,60	43.954.405,74
Convênio Federal - FNDE	20.936.365,75	2,58	12.368.783,11	-	12.368.783,11
Financiamento - BID	17.741.461,66	2,19	2.754.907,59	-	2.754.907,59
Rec. Próp. - Contrapartida	7.539.712,28	0,93	5.685.696,34	1.541.743,43	7.227.439,77
Financiamento - CAIXA	1.210.219,65	0,15	352.554,03	-	352.554,03
Convênio Federal - MAPA	95.085,05	-0,01	98.213,14	-	98.213,14
Total	810.307.909,33	100	347.825.478,54	28.081.607,67	375.907.086,21

Fonte: Autoria própria a partir da análise das planilhas respondidas pelo jurisdicionados, Portal da Transparência e Sistema Geo Obras (2020)

O Executivo Estadual também conta com diversas fontes de recursos entre financiamentos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (operações de crédito externas), Banco Nacional de Desenvolvimento econômico e Social – BNDES e Caixa Econômica Federal (operações de crédito internas) e convênios junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.

O Gráfico 4 apresenta a distribuição global por fonte de recursos, demonstrando que a segunda fonte de recursos são os financiamentos, que representam 14,64% dos recursos contratados nas obras paralisadas.

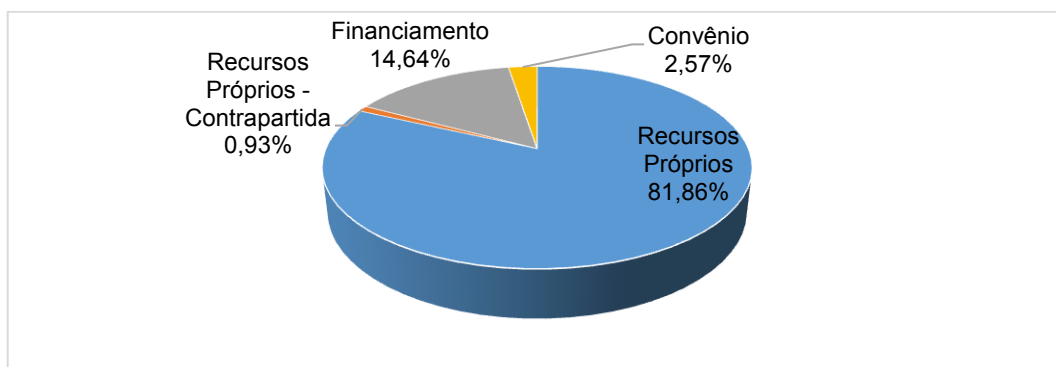


Gráfico 4 – Distribuição dos recursos contratados das obras paralisadas do Executivo Estadual e MPES, a preços iniciais e por fonte de recursos.

Fonte: Autoria própria a partir da análise das planilhas respondidas pelo jurisdicionados (2020)

Outro aspecto que merece destaque é a execução financeira por fonte de recurso, conforme apresentada no Gráfico 5.

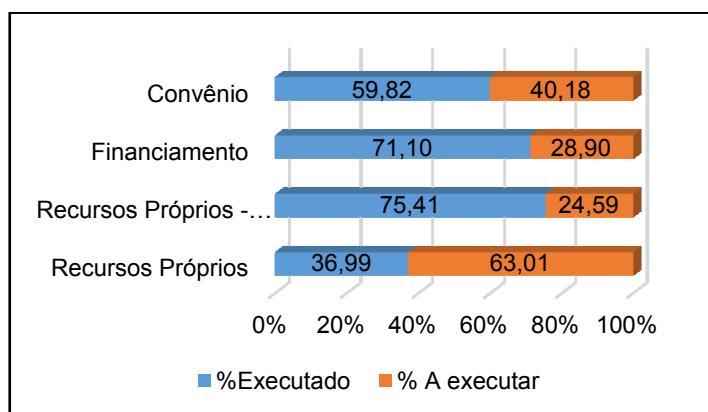


Gráfico 5 – Percentual de execução financeira das obras paralisadas do Executivo Estadual e MPES, por fonte de recurso a preços iniciais.

Fonte: Autoria própria (2020)

Importante observar que houve maior execução financeira dos recursos externos, com menor percentual para a modalidade convênio, cuja execução financeira alcançou cerca de 60%. Assim, para a retomada das obras paralisadas, superados os desafios de outra natureza, será necessário um planejamento financeiro que contemple alavancar a utilização de recursos financeiros próprios.

4.2.2 Executivo Municipal

As obras paralisadas do Executivo Municipal apresentam uma configuração distinta do Executivo Estadual, conforme pode ser observado na Tabela 11, tendo uma



maior diversidade de fontes de recursos, menor dependência de recursos próprios (32,21%) e de financiamento (2,22%), quando comparado com o Executivo Estadual.

Consolidando-se as fontes de recursos, conforme apresentado no Gráfico 6, verifica-se que principal fonte de recursos utilizada nas obras paralisadas é contrato de repasse, que representa 34,01% do valor contratado, seguido de recursos próprios (32,21%), quando considerando como fonte exclusiva. Quando considerado o valor de recursos próprios de contrapartida, o total de recursos próprios passam a representar 40,50% do valor contratado. Outra fonte de recursos significativa nessa visão global, são os convênios federais e estaduais, que representam juntos, 21,60% dos recursos contratados das obras paralisadas do Executivo Municipal.

Tabela 11 - Valor contratado e medido das obras paralisadas do Executivo Municipal, por fonte de recursos - out/2020.

Fonte de Recurso	Valor (R\$)				
	Contratado	%	Medido		
			Preços Iniciais	Reajuste	Total
Contrato de Repasse Federal	151.146.988,99	34,01	65.287.397,78	20.901,24	65.308.299,02
Recursos Próprios	143.155.764,58	32,21	68.401.250,99	4.484.322,21	72.885.573,20
Convênio Estadual	52.101.644,67	11,72	28.895.165,09	-	28.895.165,09
Convênio Federal	38.047.109,86	8,56	10.908.152,13	26.564,75	10.934.716,88
Recursos Próprios - Contrapartida	36.817.504,91	8,29	20.224.272,62	8.593.588,91	28.817.861,53
Financiamento - Caixa	6.513.668,01	1,47	3.258.391,80	135.548,34	3.393.940,14
Transferência Fundo a Fundo - Federal	3.736.107,24	0,84	404.177,90	-	404.177,90
Financiamento	3.332.140,65	0,75	1.236.621,28	-	1.236.621,28
Transferência Fundo a Fundo - Estadual	3.714.509,44	0,84	1.185.825,38	-	1.185.825,38
Convênio - Petrobrás	3.555.248,47	0,80	1.211.433,12	-	1.211.433,12
Convênio - Arcelor Mittal	2.266.312,82	0,51	1.941.605,98	243.388,28	2.184.994,26
Total	444.386.999,64	100,0	202.954.294,07	13.504.313,73	216.458.607,80

Fonte: Autoria própria a partir da análise das planilhas respondidas pelo jurisdicionados, Portal da Transparência e Sistema Geo Obras (2020).

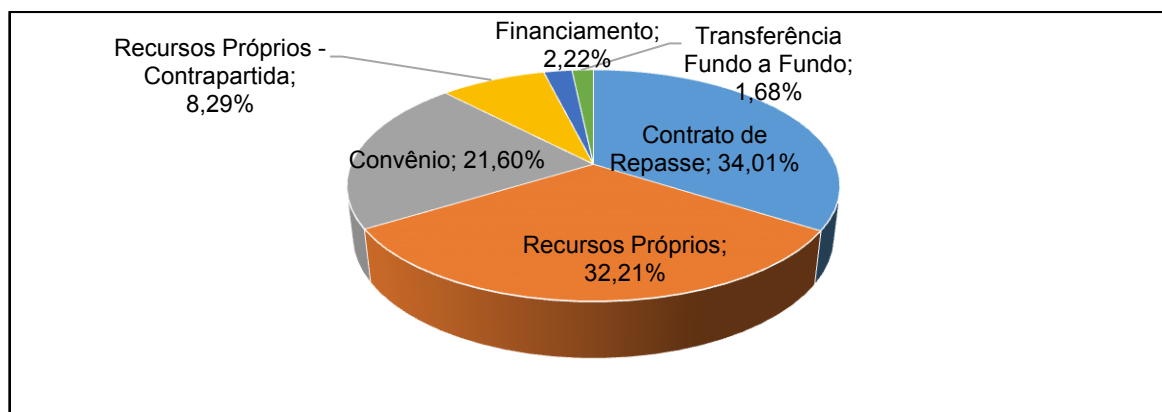


Gráfico 6 - Distribuição dos recursos contratados das obras paralisadas do Executivo Municipal, a preços iniciais e por fonte de recursos.

Fonte: Autoria própria a partir da análise das planilhas respondidas pelo jurisdicionados (2020)

Importante destacar também que algumas dessas fontes de recursos, cujas obras encontram-se paralisadas, possuem instrumentos contratuais que não se encontram mais vigentes. Essas fontes de recursos são indicadas na Tabela 12.

Tabela 12 – Fontes de recursos de obras paralisadas indicadas com não vigentes pelos jurisdicionados do Executivo Municipal

Fonte de Recurso	Quant.	Valor (R\$)	
		Contratado	Medido
Contrato de Repasse Federal	11	19.990.716,86	7.345.584,27
Convênio Estadual	20	48.784.250,31	28.012.064,98
Convênio Federal	16	14.523.070,06	1.672.443,65
Convênio - Petrobrás	2	3.555.248,47	687.722,24
Convênio - Arcelor Mittal	1	2.266.312,82	2.184.994,26
Transferência Fundo a Fundo - Federal	4	1.905.145,24	130.485,60
Transferência Fundo a Fundo - Estadual	3	1.664.060,02	886.268,56
Total	57	92.688.803,78	40.919.563,56

Fonte: Autoria própria a partir da análise das planilhas respondidas pelo jurisdicionados (2020)

Conforme apresentada na Tabela 12 e Apêndice 0173-2020-8, **57 obras, ou seja, 26,03% do total das obras paralisadas, deverão ter uma análise mais aprofundada, tendo em vista (1) o risco de aumento do dano ao erário com devolução de recursos já aplicados, no caso de não cumprimento do objeto**



acordado ou das regras do órgão conveniente¹³; (2) a necessidade de buscar fontes de recursos que aceitem aportar recursos para a conclusão de obras; (3) o risco do inadimplemento, gerar impedimento no recebimento de outros recursos necessários à prestação dos serviços públicos à população.

Também cabe registrar que em 2015, na mudança da gestão estadual, houve a suspensão de diversos convênios, sendo indicado pelos jurisdicionados como motivo para paralisação de 04 obras ¹⁴, que representam 20% das obras paralisadas cujos convênios estaduais não estão vigentes, num montante contratado, a preços iniciais, de R\$ 7.618.707,70 (15,62%).

Quanto a execução financeira, apresentada no Gráfico 7, num análise consolidada, observa-se um equilíbrio na utilização de recursos de financiamento, convênio, recursos próprios e contratos de repasse. As exceções são observadas na baixa execução financeira dos recursos de transferência fundo a fundo, que representa 21,3% do total de recursos dessa modalidade, e numa execução mais elevada dos recursos próprios de contrapartida, que alcançaram cerca de 55% do valor contratado.

¹³ Não foi objeto do levantamento de obras paralisadas a apuração da situação de prestação de contas dos convênios declarados como não vigentes pelos jurisdicionados ou mesmo as situações de devolução de recursos.

¹⁴ Duas obras no município de Água Doce do Norte, uma obra no município de Barra de São Francisco, ambos da microrregião Noroeste e uma obra no município de Sooretama, na microrregião Rio Doce.

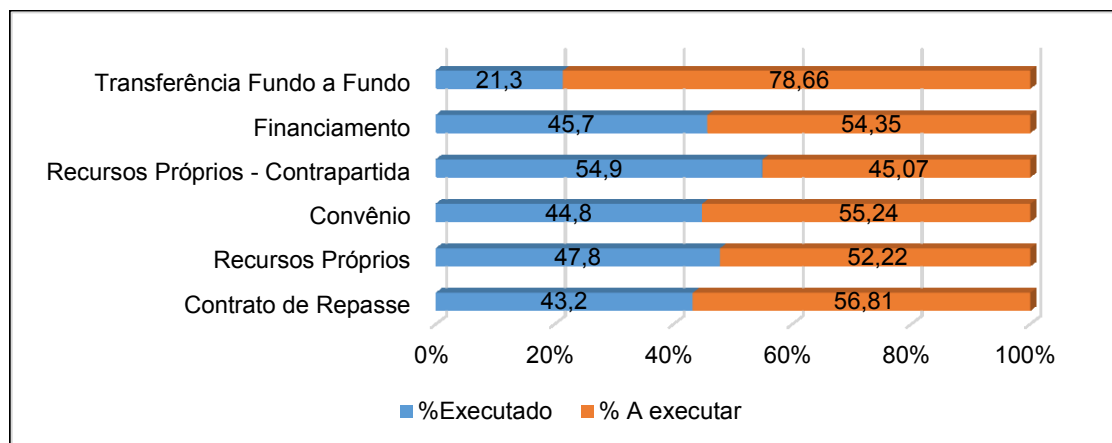


Gráfico 7 - Percentual de execução financeira das obras paralisadas do Executivo Municipal, por fonte de recurso a preços iniciais.

Fonte: Autoria própria (2020)

4.3 Quanto a motivação para a paralisação das obras

A partir de uma listagem pré-definida pela equipe de fiscalização, os jurisdicionados apontaram, até dois principais motivos para a paralisação das obras, tendo que em vista, que algumas vezes a paralisação de uma obra não se dá por um único motivo. Alguns municípios tiveram dificuldade em responder a motivação para paralisação de 10 (dez) obras (4,57%), em decorrência de perda de processos ou por não constar dos processos documentos com informações suficientes sobre o ato. Já no Executivo Estadual e MPES todas as obras tiveram os motivos de paralisação identificados.

Também tiveram 3 (três) obras (1,37%) em que os motivos para as paralisações não se enquadravam na listagem pré-definida pela equipe de fiscalização do TCEES. Nestes casos, os jurisdicionados registraram as informações no campo “observações” e na tipologia motivos para a paralisação foi classificado como “outros”.

Os motivos de paralisação das obras mais citados pelos jurisdicionados do Executivo Estadual, MPES e Executivo Municipal, que juntos representam cerca de 70% do valor contratado a preços iniciais (R\$ 886.151.059,90), são “abandono da obra pela contratada”, “questões técnicas que vieram a ser conhecidas somente após a licitação”; “contingenciamento de recursos próprios”, “dificuldade de execução conforme previsto em projeto”, “incapacidade técnica da contratada”,



“incapacidade financeira da contratada”, “aguardando trâmite interno de aditivo” e “projeto básico deficiente”, cujo quantitativo associado é apresentado no Gráfico 8.

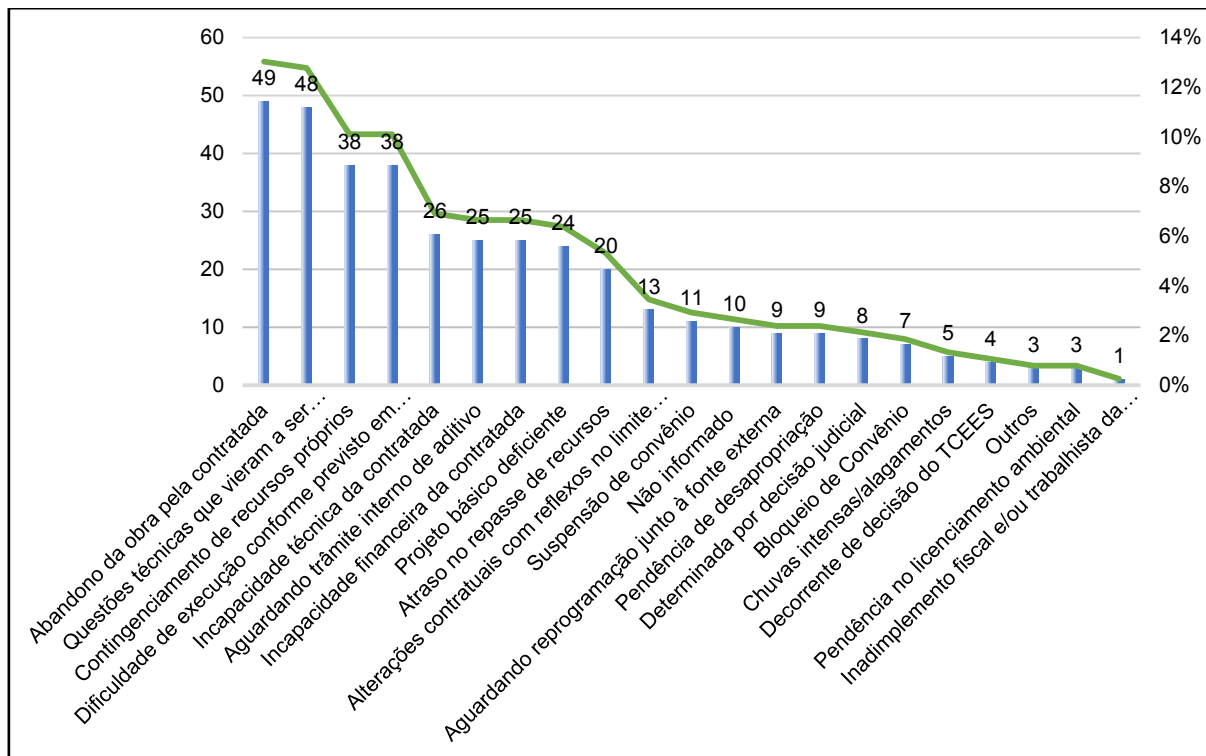


Gráfico 8 - Distribuição dos motivos de paralisação das obras no Estado do Espírito Santo, por quantidade

Fonte: Autoria própria (2020)

O detalhamento das informações por entes federados é apresentado na sequência.

4.3.1 Executivo Estadual e Ministério Público

Na Tabela 13 são apresentados os motivos de paralisação das obras no âmbito do Executivo Estadual e MPES. Destaca-se que os motivos de paralisação neste último, que possui 4 (quatro) obras paralisadas, foram “incapacidade técnica da contratada” (1 obra) e “abandono da obra pela contratada” (3 obras).

Tabela 13 – Motivos de paralisação das obras do Executivo Estadual e MPES¹⁵.

¹⁵ O número total indicado no “Motivo 1” foi estabelecido nos contratos de obras paralisadas, considerando inclusive aqueles que já tiveram mais de um contratado para sua execução, sendo por isso superior ao número de obras paralisadas (71 obras).



Motivo de Paralisação	Motivo 1		Motivo 2		Valor Contratado (R\$)
	Quant.	%	Quant.	%	
Contingenciamento de recursos próprios	13	16,67	-	-	115.881.166,57
Incapacidade financeira da contratada	13	16,67	-	-	113.344.663,17
Abandono da obra pela contratada	9	11,54	5	19,23	30.099.469,12
Questões técnicas que vieram a ser conhecidas somente após a licitação	9	11,54	7	26,92	138.180.240,70
Aguardando trâmite interno de aditivo	8	10,26	2	7,69	112.923.473,40
Incapacidade técnica da contratada	8	10,26	6	23,08	71.731.449,95
Alterações contratuais com reflexos no limite do percentual de aditivos	5	6,41	-	0,00	34.751.211,31
Dificuldade de execução conforme previsto em projeto	4	5,13	2	7,69	3.956.743,63
Pendência de desapropriação	4	5,13	-	-	24.273.812,63
Atraso no repasse de recursos	1	1,28	-	-	2.885.000,00
Decorrente de decisão do TCEES	1	1,28	-	-	24.884.952,28
Determinada por decisão judicial	1	1,28	-	-	127.368.360,18
Inadimplemento fiscal e/ou trabalhista da contratada	1	1,28	-	-	958.639,14
Pendência no licenciamento ambiental	1	1,28	-	-	9.068.727,25
Bloqueio de convênio	-	-	2	7,69	-
Projeto básico deficiente	-	-	2	7,69	-
Total	78	100,00	26	100,00	810.307.909,33

Fonte: Autoria própria a partir da análise das planilhas respondidas pelo jurisdicionados (2020)

No Gráfico 9 são apresentados os motivos consolidados, demonstrando que, de forma associada, “questões técnicas que vieram a ser conhecidas somente após a licitação”, “abandono da obras pela contratada”, “incapacidade técnica da contratada”, “contingenciamento de recursos próprios”, “incapacidade financeira da contratada” e “aguardando trâmite interno de aditivo”, foram os motivos mais citados para a paralisação das obras. Juntos esses motivos foram indicados 80 vezes pelos jurisdicionados, conforme Tabela 13 – Motivos de paralisação das obras do Executivo Estadual e MPES., correspondendo a um montante contratado de R\$ 582.160.462,91 (71,84%) das obras paralisadas, sendo estes os motivos discutidos a seguir.

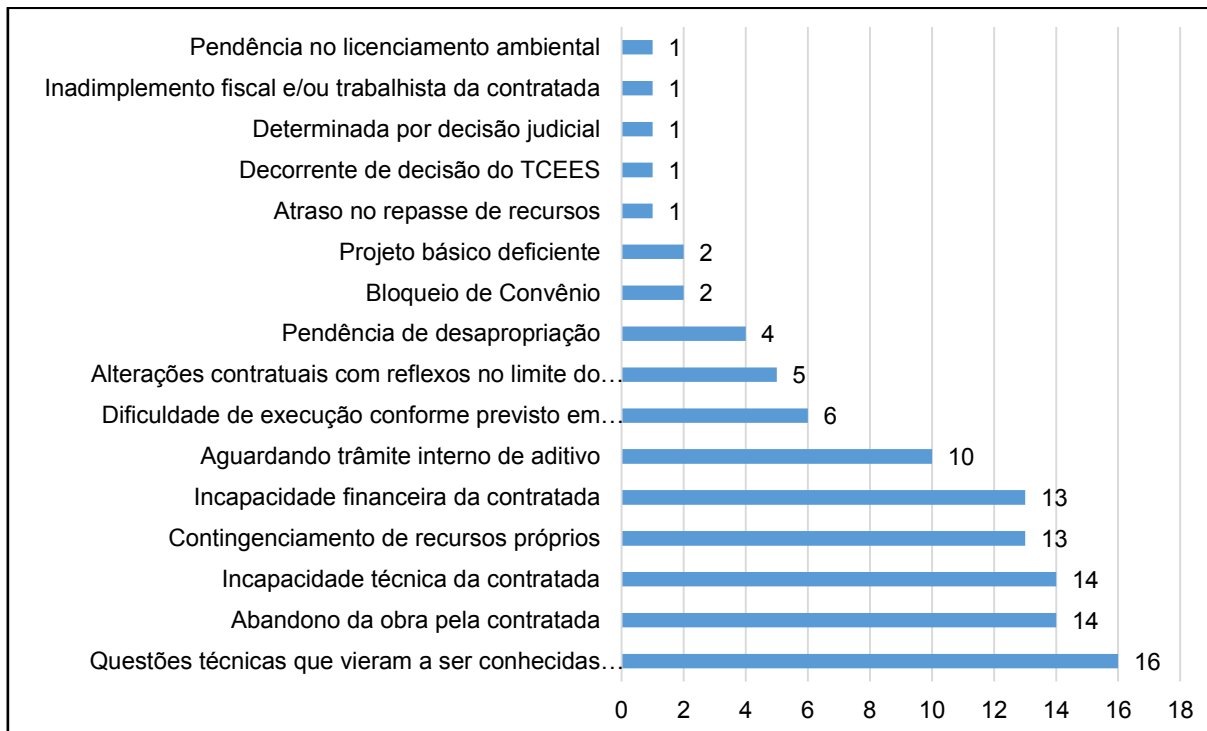


Gráfico 9 – Distribuição dos motivos de paralisação das obras do Executivo Estadual e MPES, por quantidade.

Fonte: Autoria própria (2020)

Quanto às “questões técnicas que vieram a ser conhecidas após a licitação”, que foram citadas, de forma associada, 16 vezes (15,38%), correspondendo ao valor contratado de R\$ 138.180.240,70 (17,05%), fica evidenciado que o projeto básico não atendeu ao estabelecido na Lei 8.666/93, Art. 6º, inciso IX

[...]

IX - Projeto básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com **base nas indicações dos estudos técnicos preliminares**, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução [...]

Ou seja, há indícios de que os estudos preliminares (topografia, estudos geotécnicos, estudos hidrológicos, estudos ambientais, análise estrutural de edificações existentes, etc.) não foram executados em consonância com o estabelecido na Lei 8.666/93, associado às normas técnicas pertinentes.



Destaca-se ainda que esse motivo foi citado de forma associada aos seguintes motivos para a paralisação da obra: “dificuldade de execução conforme previsto em projeto” (3 obras), “aguardando trâmite interno de aditivo” (1 obra), “alterações contratuais com reflexos no limite do percentual de aditivo” (1 obra) e “pendência no licenciamento ambiental” (1 obra), reforçando o impacto danoso de um projeto básico deficiente na paralisação das obras.

Outrossim, é importante trazer uma reflexão apresentada no Relatório de Auditoria do Processo TC 011.196/2018-1, que deu origem ao Acórdão TCU nº 1079/2019, pois essa realidade extrapola as questões regionais

Ainda no estudo, foi verificado que **os prazos de planejamento não são adequados devido à falta de ajuste com o ciclo político-eleitoral** (g.n). Isso porque o planejamento, o desenvolvimento e a avaliação de projetos de investimentos exigem um longo período de elaboração e maturação. Já do Chefe do Poder Executivo exige-se rapidez na execução de recursos e celeridade na entrega de obras, bens e serviços públicos para a população. Por fim, conclui que o efeito nocivo de se privilegiar **o início da execução das obras em detrimento do planejamento é o anúncio de obras sem o devido embasamento técnico, resultando em atrasos e majoração dos custos inicialmente previstos.**

Ou seja, é necessário que o planejamento de médio prazo, consubstanciado no Plano Plurianual (PPA), contemple de forma realista a etapa de elaboração dos projetos, de modo que o tempo de desenvolvimento seja adequado para contemplar todas os estudos e etapas necessárias para uma melhor contratação das obras públicas.

Quanto ao “abandono da obra pela contratada”, esse motivo foi apontado, de forma associada, 14 vezes (13,46%), correspondendo a um valor contratado de R\$ 30.099.469,12 (3,71%). Ressalta-se que das 13 vezes em que foi apontada como motivo para a paralisação, em 5 (cinco) estava associada a “incapacidade financeira da empresa contratada”, em 2 (duas) associada ao “bloqueio de convênio” e em 1 (uma) associada a “incapacidade técnica da contratada”.

Quanto à “incapacidade técnica da contratada”, apontada de forma associada em 14 vezes (13,46%), correspondendo a um valor contratado de R\$ 71.731.449,95



(8,85%) e à “**incapacidade financeira da contratada**”, apontada 13 vezes¹⁶ (12,5%), correspondendo à R\$ 113.344.663,17 (13,99%), **juntos esses dois motivos correspondem a R\$ 185.076.113,12 (22,84%) do valor contratado de obras paralisadas**. Ressalva-se que 4 (quatro) obras devem ter outros motivos para a paralisação, tendo em vista o decurso de tempo em que permanecem paralisadas e o fato dos jurisdicionados terem indicado que não existe planejamento para a retomada da execução das mesmas.

No tocante a esses motivos, é importante uma análise cuidadosa, por parte das equipes que elaboram os projetos básicos e editais de licitação, para que garantida a ampla concorrência, evitando-se cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação, conforme estabelecido na Lei 8.666/93, se garanta uma seleção com o zelo quanto à capacidade técnica e financeira nas contratações públicas.

Quanto ao “contingenciamento de recursos próprios”, apontado 13 vezes (12,5%), correspondendo a R\$ 115.881.166,57 (14,30%), destaca-se que 12 obras (92,31%) tiveram a suas paralisações efetuadas no segundo semestre de 2014, ou seja, no último ano de uma gestão estadual e 1 (uma) obra em 2016. Cabe salientar, que em 2015, o Governo Estadual adotou um ajuste fiscal em função da crise econômica e fiscal brasileira. No entanto, ao abandonar a execução dessas obras já iniciadas e paralisadas por contingenciamento de recursos públicos e posteriormente realizar investimentos em novas obras, gerou impactos de difícil mensuração, tendo em vista o custo envolvido para a retomada de obras inacabadas, em especial as de natureza rodoviária, depois de cerca de 6 anos, o que é o caso da maioria dessas obras.

Assim, é importante destacar o art. 45 da Lei Complementar 101/2000

[...]

Art. 45. Observado o disposto no § 5o do art. 5o, a lei orçamentária e as de créditos adicionais **só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as**

¹⁶ Todos as licitações ocorreram de maio/2010 a março/2018, tomando por base a adjudicação do objeto.



despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

e trazer luz à essa motivação de paralisação das obras públicas e o arcabouço legal do orçamento público.

Quanto à “paralisação devido a trâmite interno de aditivo”, foi apontado 10 vezes (9,62%), correspondendo a R\$ 112.923.473,40 (13,94%), sendo que 7 (sete) obras foram paralisadas nos últimos 12 meses¹⁷. Importante destacar que para todas as obras, os jurisdicionados indicaram estar adotando procedimentos para a retomada da obra.

4.3.2 Executivo Municipal

A Tabela 14 apresenta os motivos indicados pelos jurisdicionados municipais para a paralisação das obras, separados por motivos 1 e 2 e no gráfico no Gráfico 10 são apresentados os motivos consolidados, demonstrando que, de forma associada, “abandono da obras pela contratada”, “dificuldade de execução conforme previsto em projeto”, “questões técnicas que vieram a ser conhecidas somente após a licitação”, “contingenciamento de recursos próprios”, “projeto básico deficiente”, “atraso no repasse de recursos”, “aguardando trâmite interno de aditivo” e “incapacidade financeira da contratada” foram os motivos mais citados para a paralisação das obras. Juntos esses motivos foram indicados 192 vezes pelos jurisdicionados, conforme Tabela 13 – Motivos de paralisação das obras do Executivo Estadual e MPES., correspondendo a um montante contratado de R\$ 318.640.559,16 (71,70%) das obras paralisadas.

Observa-se, quando comparado com o Executivo Estadual e MPES, que são comuns, 5 dos 6 motivos mais relevantes, sob o ponto de vista quantitativo. Os 3 (três) motivos a mais que se apresentam no Executivo Municipal são “dificuldade de execução conforme previsto em projeto”, “projeto básico deficiente”, “atraso no repasse de recursos”.

¹⁷ Avalia-se que as restrições impostas pelo Covid-19, tenham refletido no tempo de tramitação dos aditivos.



Tabela 14 - Motivos de paralisação das obras do Executivo Municipal

Motivo de Paralisação	Motivo 1		Motivo 2		Valor Contratado (R\$)
	Quant.	%	Quant.	%	
Abandono da obra pela contratada	31	13,60	4	9,09	40.681.687,30
Questões técnicas que vieram a ser conhecidas somente após a licitação	30	13,16	2	4,55	98.884.683,79
Dificuldade de execução conforme previsto em projeto	24	10,53	8	18,18	34.391.597,64
Atraso no repasse de recursos	19	8,33	-	-	28.043.742,26
Projeto básico deficiente	19	8,33	3	6,82	31.546.405,02
Contingenciamento de recursos próprios	18	7,89	7	15,91	37.953.402,55
Aguardando trâmite interno de aditivo	10	4,39	5	11,36	12.845.960,55
Incapacidade financeira da contratada	10	4,39	2	4,55	34.293.080,05
Não informado	10	4,39	-	-	30.479.438,83
Suspensão de convênio	10	4,39	1	2,27	24.198.328,03
Incapacidade técnica da contratada	9	3,95	3	6,82	9.437.036,46
Determinada por decisão judicial	7	3,07	0	-	2.077.059,85
Aguardando reprogramação junto à fonte externa	6	2,63	3	6,82	6.085.595,15
Alterações contratuais com reflexos no limite do percentual de aditivos	5	2,19	3	6,82	32.360.496,45
Chuvas intensas/alagamentos	5	2,19	-	-	2.879.229,08
Bloqueio de Convênio	4	1,75	1	2,27	6.568.263,46
Pendência de desapropriação	4	1,75	1	2,27	521.365,41
Decorrente de decisão do TCEES	3	1,32	-	-	8.331.329,87
Outros	3	1,32	-	-	2.489.849,67
Pendência no licenciamento ambiental	1	0,44	1	2,27	318.448,22
Total	228	100,00	44	100,00	444.386.999,64

Fonte: Autoria própria a partir da análise das planilhas respondidas pelo jurisdicionados (2020)

Quanto ao “abandono da obra pela contratada”, esse motivo foi apontado, de forma associada, 35 vezes (12,87%), correspondendo a um valor contratado de R\$ 40.681.687,30 (9,15%). Conforme observado na análise do executivo Estadual e MPES, existem outros motivos que estão sob a governabilidade do contratante que devem ser avaliados durante a execução da obra, para não levar ao abandono pela empresa, como por exemplo contingenciamento de recursos, citado de forma associado em 5 obras.

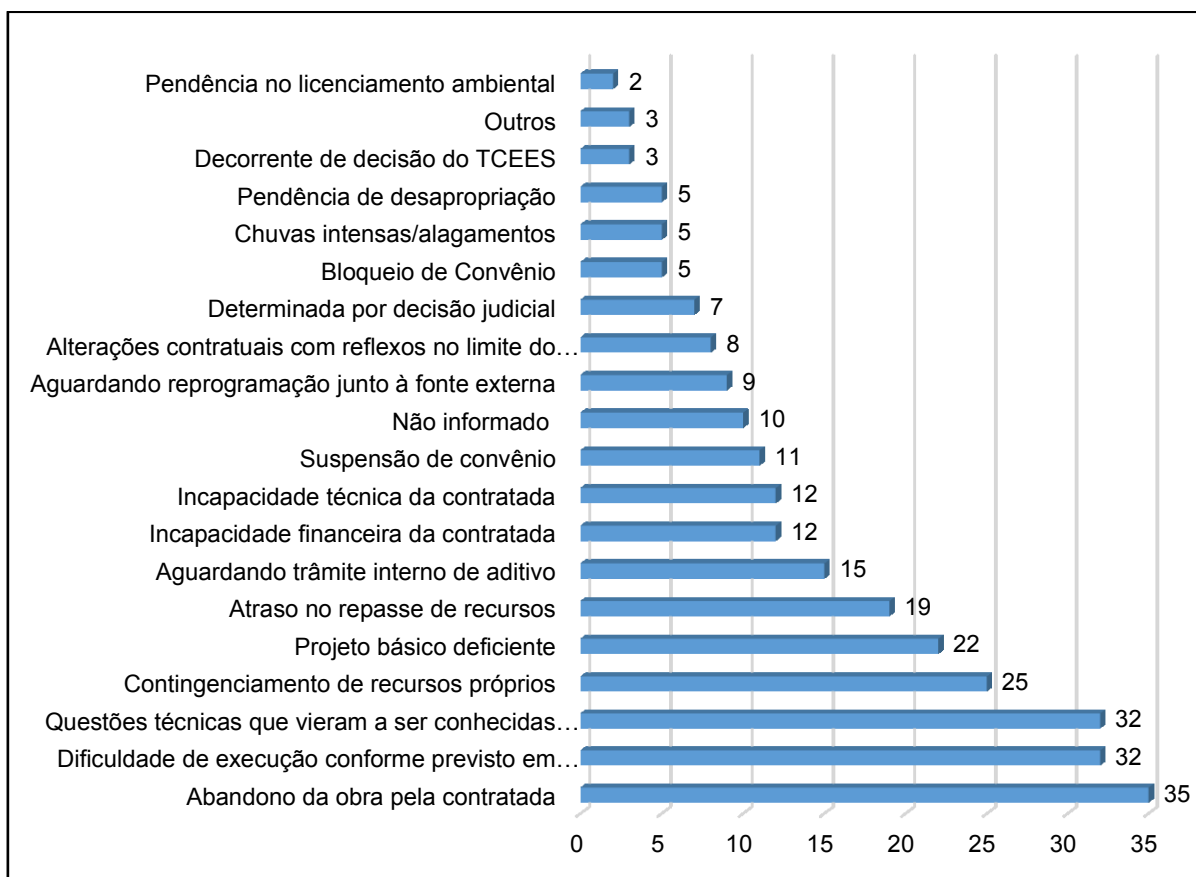


Gráfico 10 - Distribuição dos motivos de paralisação do Executivo Municipal, por quantidade.

Fonte: Autoria própria (2020)

Quanto às “questões técnicas que vieram a ser conhecidas após a licitação”, que foram citadas, de forma associada, 32 vezes (11,76%), correspondendo ao valor contratado, de R\$ 98.884.683,79 (22,25%), fica evidenciado que o projeto básico não atendeu ao estabelecido na Lei 8.666/93, Art. 6º, inciso IX e cujos impactos já foram discutidos no item 4.3.1.

Quanto à “dificuldade de execução conforme previsto em projeto”, esse motivo foi, de forma associada, apresentado 32 vezes (11,76%), pelos jurisdicionados, correspondendo a R\$ 34.391.597,64 (7,74%) do valor contratado. Esse motivo de paralisação de obras também está associado a “deficiências no projeto básico”, ou seja, atos que antecedem a contratação da obra e que deveriam ter sido evitados.

Quanto ao “contingenciamento de recursos próprios”, foi apontado, de forma associada, 25 vezes (9,19%), correspondendo a R\$ 37.953.402,55 (8,54%) e tendo uma maior concentração, com 9 obras (36%) em 2017, ou seja, no primeiro ano de



uma gestão municipal. Assim, conforme discutido no item 4.3.1, apesar da redução nos recursos para investimentos que os municípios têm passado nos últimos anos, é imprescindível atender ao art. 45 da Lei Complementar 101/2000, bem como atender a um planejamento de médio e longo prazo de desenvolvimento regional urbano e rural.

O “**projeto básico deficiente**” foi citado, de forma associada, 22 vezes (8,01%) como motivo para a paralisação das obras, correspondendo a um valor contratado de R\$ 31.546.405,02 (7,10%). Em conjunto com os “motivos dificuldade de execução conforme previsto em projeto” e “questões técnicas que vieram a ser conhecidas após a licitação”, chega-se 86 vezes (31,62%) em que esses motivos foram identificados pelos jurisdicionados, num montante de R\$ 164.822.686,45 (37,09%) do valor contratado. Ou seja, cerca de 37% do valor contratado encontra-se paralisado por motivos que antecederam a própria contratação e que estavam sobre a completa gestão dos jurisdicionados e, portanto, poderiam ter sido evitados, conforme já discutido anteriormente.

Quanto ao “atraso no repasse de recursos”, foi citado 19 vezes (6,99%) pelos jurisdicionados como motivo para a paralisação das obras, correspondendo a um montante contratado de R\$ 28.043.742,26 (6,31%). Destaca-se que destes, somente 4 (quatro) obras foram paralisadas por esse motivo em 2020, sendo 3 (três) referentes a construção de creches e 1 (uma) referente a construção de unidade básica de saúde, todas com recursos federais. Também é importante apontar que em 8 (oito) contratos, os jurisdicionados informaram que há planejamento para a retomada da obra e que 10 (dez) contratos possuem instrumento contratual junto à fonte externa vigente.

Quanto à “paralisação devido a trâmite interno de aditivo”, foi apontado 15 vezes (5,51%), de forma associada, correspondendo a R\$ 12.845.960,55 (2,89%), sendo que 10 (dez) obras foram paralisadas nos últimos 12 meses e destas 6 (seis) a menos de seis meses. Importante destacar que em cerca 86% dos contratos, os jurisdicionados indicaram estar adotando procedimentos para a retomada da obra.



Quanto à “incapacidade financeira da contratada”, foi apontada de forma associada em 12 vezes (4,41%), correspondendo a um valor contratado de R\$ 34.293.080,05 (7,72%). No entanto, ressalta-se que 5 (cinco) obras devem ter outros motivos para a paralisação, tendo em vista o decurso de tempo (superior a 3 anos) em que permanecem paralisadas e o fato dos jurisdicionados terem indicado que não existe planejamento para a retomada da execução das mesmas.

4.4 Quanto ao planejamento para a retomada das obras paralisadas

Os jurisdicionados foram estimulados a informar quanto às iniciativas para a retomada da execução das obras paralisadas. Assim, numa visão ampla, os jurisdicionados declararam possuir planejamento para a retomada de 123 obras, das 290 obras paralisadas, o que representa 42,41%, conforme apresentada no Gráfico 11. **No entanto, considerando o valor contratado, a preços iniciais, chega-se a um montante de R\$ 779.032.022,41, que corresponde a 62,09% do valor total contratado de obras paralisadas no Estado do Espírito Santo.**

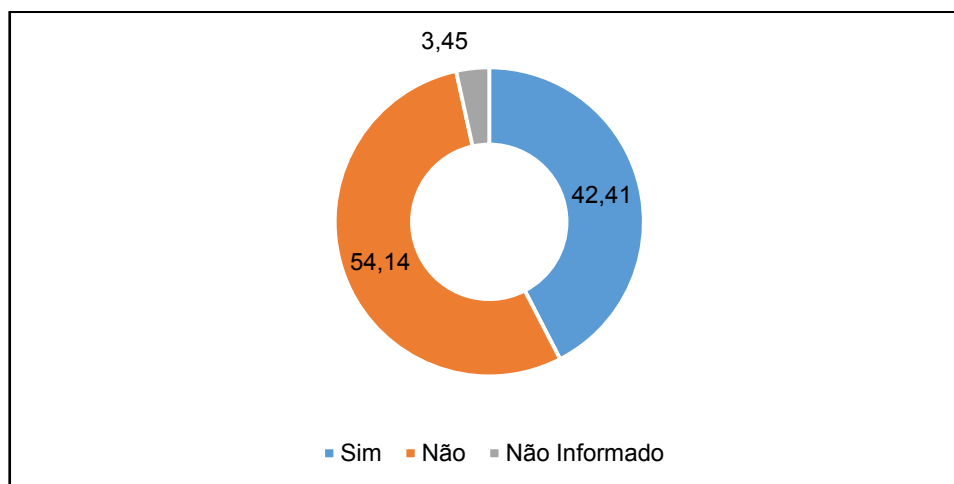


Gráfico 11 - Percentual de planejamento quanto a retomada de execução das obras paralisadas no Estado do Espírito Santo, segundo declaração dos jurisdicionados.

Fonte: Autoria própria (2020)

As informações detalhadas, por ente federado, são apresentadas na sequência.

4.4.1 Executivo Estadual e Ministério Público

A Tabela 15, numa visão ampla, apresenta o panorama quanto ao planejamento declarado pelos responsáveis do Executivo Estadual e MPES para a retomada da



execução das obras, no momento de realização da 2ª etapa do levantamento (setembro a outubro/2020).

Tabela 15 – Indicação quanto ao planejamento para a retomada da execução das obras paralisadas, por órgão, quantidade e valor contratado a preços iniciais, segundo Executivo Estadual e MPES.

Órgão Jurisdicionado	Quantidade	Valor Contratado (R\$)	Há Planejamento para Retomada			
			Sim	%	Não	%
Cesan	7	68.036.214,77	6	85,7	1	14,3
DER/ES (Diren)	22	326.779.567,51	13	59,1	9	40,9
IOPES (Dired)	11	326.367.454,57	5	45,5	6	54,5
PCES	2	1.256.422,07	2	100,0	-	-
PMES	3	3.140.227,09	3	100,0	-	-
Sesport	3	686.304,60	2	66,7	1	33,3
Seag	14	57.790.248,60	10	71,4	4	28,6
Secti	3	23.618.154,86	2	66,7	1	33,3
Secult	1	88.415,26	1	100,0	-	-
Sedu	1	566.056,90	-	-	1	100,0
MPES	4	1.978.843,10	1	25,0	3	75,0
Total Geral	71	810.307.909,33	45	63,4	26	36,6

Fonte: Autoria própria a partir da análise das planilhas respondidas pelo jurisdicionados (2020)

No geral, conforme apresentado no Gráfico 12, os responsáveis do Executivo Estadual e MPES declaram possuir planejamento para a retomada de 63,4%, das obras paralisadas e não possuir planejamento para retomada para 36,6% das obras paralisadas.

Conforme Tabela 15, o MPES informou possuir planejamento para retomada de 1 obra paralisada, corresponde a 25%. Das outras 3 obras, para 1 (uma) obra, houve a justificativa de retirada da previsão orçamentária em função da integração de comarcas e crise provocada pelo Covid-19, conforme mencionado no item 4.1 deste relatório.

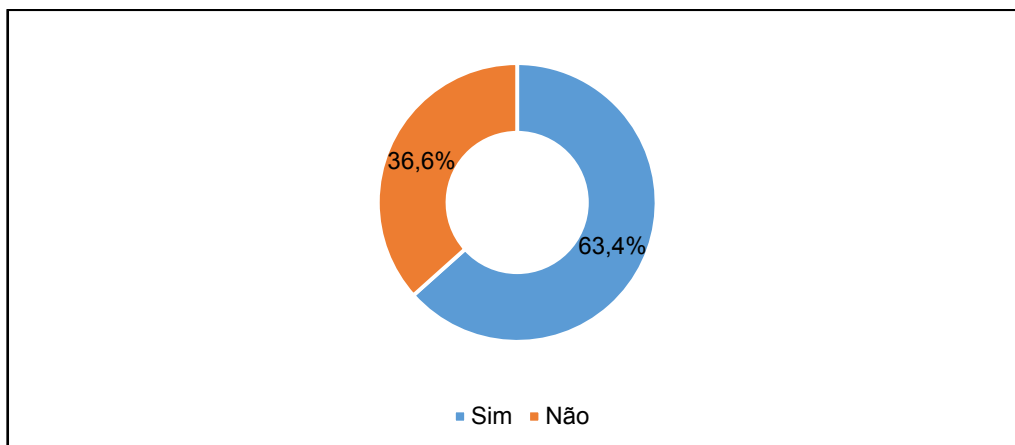


Gráfico 12 – Percentual de planejamento quanto a retomada de execução das obras paralisadas, segundo declaração do Executivo Estadual e MPES

Fonte: Autoria própria (2020)

No tocante às obras em que os responsáveis pelos órgãos do Executivo Estadual declararam **não possuir** planejamento para a retomada da obra, chama a atenção algumas em função da importância social e vulto financeiro do empreendimento:

- Centro de Eventos de Vitória – apesar da administração ter informado, na 1ª etapa do levantamento, que não tem mais interesse em dar continuidade a essa obra, este é um exemplo da falta de planejamento na aplicação dos recursos públicos, haja vista que foram medidos R\$ 960.990,74, valor que poderia ter sido aplicado em obras com maior benefício para a sociedade. Importante destacar que esta obra foi paralisada por “questões técnicas que vieram a ser conhecidas somente após a licitação”, ou seja, poderia ter sido evitado esse dano ao erário se a etapa de projeto tivesse atendido ao estabelecido no art. 6º da Lei 8.666/93 e normas técnicas pertinentes;
- Terminais Urbanos de Vila Velha e Itacibá – as obras de ampliação e modernização destes terminais foram paralisadas em 2014 (motivo: alterações contratuais com reflexos no limite do percentual de aditivo) e 2018 (motivo abandono da obra pela contratada), respectivamente, e não possuem planejamento para a retomada, apesar de serem de uma área sensível às necessidades da sociedade, que é a mobilidade urbana. Para uma maior transparência é importante ter um planejamento de médio prazo para a



retomada dessas obras ou uma análise se houve alteração quanto ao plano de necessidades.

4.4.2 Executivo Municipal

A Tabela 16, numa visão ampla, apresenta o panorama quanto ao planejamento declarado pelos responsáveis do Executivo Municipal para a retomada da execução das obras, no momento de realização da 2ª etapa do levantamento (setembro a outubro/2020).

Tabela 16 - Indicação de planejamento para a retomada da execução das obras paralisadas, por microrregião, município, quantidade e valor contratado a preços iniciais, segundo Executivo Municipal.

Microrregião/ Municípios	Quant.	Valor Contratado (R\$)	Há Planejamento para Retomada					
			Sim	%	Não	%	Não Inf.	%
Metropolitana	68	258.084.661,61	28	41,18	39	57,35	1	1,47
Vitória	25	123.108.119,48	13	52,00	12	48,00	-	-
Cariacica	25	65.514.595,74	5	20,00	19	76,00	1	4,00
Vila Velha	4	48.007.934,08	1	25,00	3	75,00	-	-
Guarapari	6	9.424.503,89	2	33,33	4	66,67	-	-
Serra	5	6.896.648,25	4	80,00	1	20,00	-	-
Viana	2	4.438.941,14	2	100,00	-	0,00	-	-
Fundão	1	693.919,03	1	100,00	-	0,00	-	-
Litoral Sul	31	65.045.873,00	10	32,26	17	54,84	4	12,90
Itapemirim	10	37.116.795,99	1	10,00	5	50,00	4	40,00
Presidente Kennedy	5	12.049.925,66	5	100,00	-	0,00	-	-
Anchieta	7	7.843.047,10	-	0,00	7	100,00	-	-
Maratázes	2	5.071.259,44	1	50,00	1	50,00	-	-
Piúma	3	1.938.541,08	1	33,33	2	66,67	-	-
Rio Novo do Sul	2	876.293,59	2	100,00	-	0,00	-	-
Alfredo Chaves	1	100.810,14	-	0,00	1	100,00	-	-
Iconha	1	49.200,00	-	0,00	1	100,00	-	-
Rio Doce	17	29.953.770,21	11	64,71	6	35,29	-	-
Aracruz	7	12.673.234,15	4	57,14	3	42,86	-	-
Sooretama	2	7.492.644,74	1	50,00	1	50,00	-	-
Linhares	4	7.129.164,56	3	75,00	1	25,00	-	-
João Neiva	2	1.458.801,53	1	50,00	1	50,00	-	-



Microrregião/	Quant.	Valor	Há Planejamento para Retomada					
Ibiraçu	2	1.199.925,23	2	100,00	-	0,00	-	-
Nordeste	15	29.010.493,58	4	26,67	9	60,00	2	50
São Mateus	6	16.853.783,69	3	50,00	3	50,00	-	-
Conceição da Barra	4	8.141.874,59	-	-	2	50,00	2	50,00
Jaguaré	2	2.922.634,05	-	-	2	100,00	-	-
Pinheiros	2	896.106,56	1	50,00	1	50,00	-	-
Pedro Canário	1	196.094,69	-	-	1	100,00	-	-
Central Sul	17	17.050.168,55	2	11,76	15	88,24	-	-
Cachoeiro de Itapemirim	11	12.502.987,28	2	18,18	9	81,82	-	-
Mimoso do Sul	1	2.165.408,44	-	-	1	100,00	-	-
Castelo	3	1.245.253,67	-	-	3	100,00	-	-
Vargem Alta	1	655.283,89	-	-	1	100,00	-	-
Apiacá	1	481.235,27	-	-	1	100,00	-	-
Sudoeste Serrana	22	13.748.797,99	8	36,36	14	63,64	-	-
Marechal Floriano	4	8.376.452,19	-	-	4	100,00	-	-
Domingos Martins	7	2.599.133,10	6	85,71	1	14,29	-	-
Venda Nova do Imigrante	2	1.196.643,03	1	50,00	1	50,00	-	-
Conceição do Castelo	7	1.018.149,48	1	14,29	6	85,71	-	-
Afonso Cláudio	1	520.170,19	-	-	1	100,00	-	-
Brejetuba	1	38.250,00	-	-	1	100,00	-	-
Noroeste	19	10.179.959,12	2	10,53	15	78,95	2	10,53
Barra de São Francisco	4	4.752.353,77	-	-	4	100,00	-	-
Nova Venécia	4	2.066.867,87	1	25,00	3	75,00	-	-
Ecoporanga	6	1.626.745,91	-	-	6	100,00	-	-
Mantenópolis	2	874.211,67	-	-	-	-	2	100,00
Água Doce do Norte	3	859.779,90	1	33,33	2	66,67	-	-
Centro-Oeste	9	8.193.957,72	8	88,89	1	11,11	-	-
Governador Lindenberg	2	3.630.251,00	2	100,00	-	-	-	-
Colatina	5	2.544.940,59	4	80,00	1	20,00	-	-
Alto Rio Novo ¹⁸	1	1.505.169,54	1	100,00	-	-	-	-
Pancas	1	513.596,59	1	100,00	-	-	-	-
Central Serrana	6	6.998.783,73	1	16,67	4	66,67	1	16,67
Itaguaçu	1	5.292.298,02	-	-	-	-	1	100,00

¹⁸ Apesar do jurisdicionado ter informado que a obra foi retomada, não foram encontradas evidências no sistema Geo Obras e no Portal Transparência da Prefeitura de medições e pagamentos do contrato 64/2018 no ano de 2020.



Microrregião/	Quant.	Valor	Há Planejamento para Retomada					
			1	33,33	2	66,67	-	-
Santa Maria de Jetibá	3	728.498,80	1	33,33	2	66,67	-	-
Itarana	1	722.387,97	-	-	1	100,00	-	-
Santa Leopoldina	1	255.598,94	-	-	1	100,00	-	-
Caparaó	15	6.120.534,13	4	26,67	11	73,33	-	-
Ibatiba	1	2.669.820,83	-	-	1	100,00	-	-
Alegre	9	1.804.692,79	-	-	9	100,00	-	-
Iúna	2	776.880,68	1	50,00	1	50,00	-	-
Ibitirama	2	574.302,84	2	100,00	-	-	-	-
Muniz Freire	1	294.836,99	1	100,00	-	-	-	-
Total	219	444.386.999,64	78	35,62	131	59,82	10	4,57

Fonte: Autoria própria a partir da análise das planilhas respondidas pelo jurisdicionados (2020)

No geral, conforme apresentada no Gráfico 13Gráfico 12, os responsáveis do Executivo Municipal declararam possuir planejamento para a retomada de 35,62% das obras paralisadas, não possuir planejamento para 59,82% das obras e 4,57% dos responsáveis pelo Executivo Municipal não declararam se há ou não, planejamento para a retomada da execução da obras paralisadas.

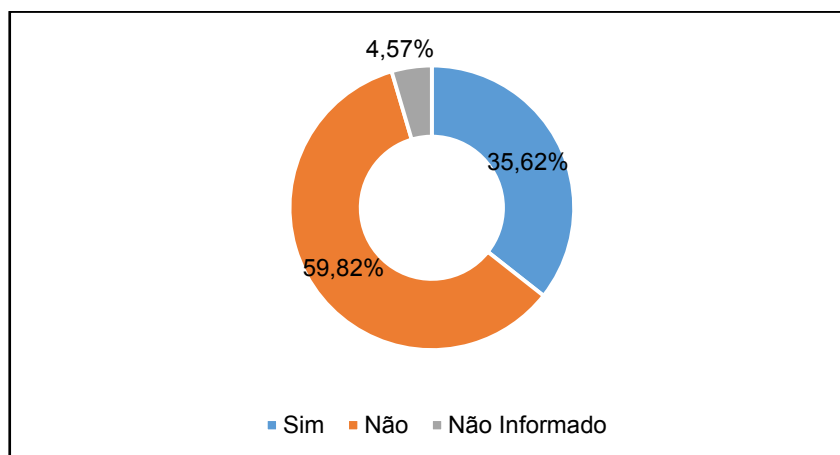


Gráfico 13 - Percentual de planejamento quanto a retomada de execução das obras paralisadas, segundo declaração do Executivo Municipal.

Fonte: Autoria própria (2020)

Comparando com o Executivo Estadual, percebe-se que o Executivo Municipal apresenta uma inversão em relação ao percentual de declaração quanto a existência de planejamento para a retomada de execução das obras. **No entanto, ressalta-se que as obras, cujos responsáveis pelo Executivo Municipal declaram possuir**



planejamento para retomada da execução, correspondem a R\$ 251.809.644,52 do valor contratado, a preços iniciais, representando 56,66%.

Recomenda-se que os gestores municipais realizem um planejamento de médio prazo, contemplando as ações planejadas para a retomadas das obras paralisadas, como forma de dar transparência das ações junto à população e subsidiar a elaboração do PPA 2022-2025.

4.5 Quanto tipologia das obras paralisadas

Conforme apresentado na Tabela 17 cerca de 85% do montante de recursos de obras paralisadas no estado do Espírito Santo está concentrado em obras de transportes (24,67%), edificações-cultura (14,88%), infraestrutura urbana (13,41%), edificações diversas (9,72%), mobilidade urbana (8,59%) e saneamento (14,61%).

Tabela 17- Obras paralisadas do Executivo Estadual, MPES e Executivo Municipal, por tipologia, valor contratado a preços iniciais e quantitativo.

Tipologia	Executivo Estadual e MPES		Executivo Municipal		Total		
	Nº	Valor (R\$)	Nº	Valor (R\$)	Nº	Valor (R\$)	%
Transporte - Rodoviárias	27	300.047.817,44	2	9.430.124,37	29	309.477.941,81	24,7
Edificações - Cultura	1	183.847.399,49	2	2.814.444,32	3	186.661.843,81	14,9
Infraestrutura Urbana	-	-	50	168.242.325,20	50	168.242.325,20	13,4
Edificações - Outras	7	102.537.723,48	23	19.357.975,57	30	121.895.699,05	9,7
Mobilidade Urbana	8	100.741.849,49	5	6.988.977,24	13	107.730.826,73	8,6
Saneamento - Esgotamento Sanitário	3	55.793.699,78	13	23.024.600,53	16	78.818.300,31	6,3
Saneamento - Drenagem Urbana	-	-	4	68.933.074,54	4	68.933.074,54	5,5
Saneamento - Abastecimento de Água	4	12.242.514,99	7	23.274.004,66	11	35.516.519,65	2,8
Educação Ensino - Fundamental	-	-	23	31.381.203,31	23	31.381.203,31	2,5
Equipamento Público - Praças, Áreas Verdes, Ciclovias	3	686.304,60	29	27.441.320,80	32	28.127.625,40	2,2
Educação Ensino - Fundamental e Médio	4	24.759.126,07	-	-	4	24.759.126,07	2,0



Tipologia	Executivo Estadual e MPES		Executivo Municipal		Total		
	Nº	Valor (R\$)	Nº	Valor (R\$)	Nº	Valor (R\$)	%
Educação - Creche	-	-	12	15.882.973,54	12	15.882.973,54	1,3
Educação Ensino - Médio	2	14.616.440,38		-	2	14.616.440,38	1,2
Contenção de Encostas	1	229.092,34	13	13.406.485,13	14	13.635.577,47	1,1
Segurança Pública	7	12.022.059,73	-	-	7	12.022.059,73	1,0
Saúde - Unidades de Saúde	-	-	12	9.415.251,78	12	9.415.251,78	0,8
Edificações - Unidades Habitacionais	-	-	5	8.920.790,86	5	8.920.790,86	0,7
Saúde - Outros	-	-	5	8.267.019,19	5	8.267.019,19	0,7
Equipamento Público - Outros	-	-	6	4.476.411,76	6	4.476.411,76	0,4
Barragem	4	2.783.881,54	-	-	4	2.783.881,54	0,2
Transportes - Estradas Vicinais	-	-	5	1.693.166,91	5	1.693.166,91	0,1
Iluminação Pública	-	-	3	1.436.849,93	3	1.436.849,93	0,1
Total	71	810.307.909,33	219	444.386.999,64	290	1.254.694.908,97	100,0

Fonte: Autoria própria (2020)

Esse cenário se difere em parte do cenário nacional apresentado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), conforme apresentado na Figura 2, sendo a principal diferença a ausência das obras de educação entre os principais tipos de obras paralisadas e a presença de obras de edificações. Assim, no levantamento verificou-se que as obras paralisadas de educação no Estado do Espírito Santo correspondem a 6,91%.

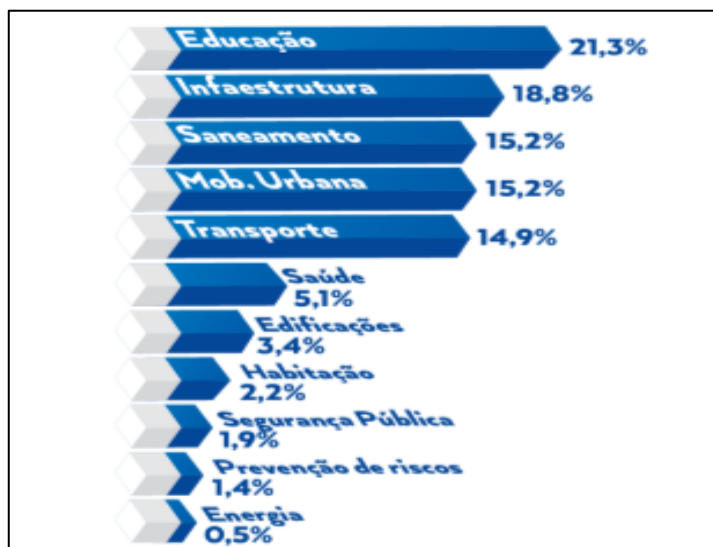


Figura 2 - Percentual de obras paralisadas por tipologia

Fonte: Atricon (2019)

Apesar de uma menor representação das obras de educação nas obras paralisadas no Espírito Santo, destaca-se que além das obras de ampliação e reformas nas unidades educacionais e melhorias da infraestrutura educacional, o levantamento apontou a existência de obras paralisadas de construção de **12 unidades de ensino infantil, 9 unidades de ensino fundamental e 2 unidades de ensino técnico.**

Quanto a presença de obras de edificações, a mesma ocorre em decorrência das obras paralisadas do Cais das Artes e do Centro de Eventos de Vitória, conforme mencionado no item 4.1.1.

Quanto às obras da saúde, apesar da baixa representação no montante das obras paralisadas (1,41%), além de obras de reformas e melhorias nas estruturas de apoio, destaca-se que existem no Estado **9 Unidades Básicas de Saúde, contemplando construção e ampliação, que estão paralisadas.**

4.6 Quanto ao grau de atualização das informações dos jurisdicionados nos Sistema do Tribunal de Contas

Constatou-se, durante a realização da 1ª Etapa do levantamento de obras paralisadas no Espírito Santo, **que a maioria dos jurisdicionados não tem**



atualizado a situação das obras no Sistema Geo Obras, conforme apresentado Tabela 18.

Tabela 18 - Diferença entre as informações declaradas no sistema Geo Obras e as validadas pelo Controle Interno dos jurisdicionados

Jurisdicionados	Obras paralisadas		
	Geo Obras até 23/01/2020	Retorno do Controle Interno	% validado pelo Controle Interno
Executivo Estadual, MPES, TJES	166	66	39,80%
Executivo Municipal	634	239	37,70%
Total	800	305	38,10%

Nota: quantidades referentes apenas aos dados obtidos pelo Sistema Geo-bras.

Fonte: Autoria própria

Complementando a análise destaca-se que foram concluídas ou encontravam-se em andamento, em fevereiro/2020, 311 (38,9%) obras identificadas no Geo Obras como paralisadas, sendo 60 do Executivo Estadual e 251 do Executivo Municipal. Assim, considerado que o sistema Geo Obras não permite fazer a conexão entre a continuidade da obra por meio de nova contratação, **consta-se que 184 obras (23%) foram concluídas ou encontram-se em andamento, sem a devida alteração da situação no Geo Obras até o início deste levantamento de obras paralisadas.**

A utilização do Sistema Cidades Web para a obtenção das informações relativas a obras sem pagamento nos últimos 90 dias de 2019 demonstrou a existência de várias obras que não estão registradas no Geo Obras, conforme estabelecido na Resolução TC nº 245/2012.

Outro aspecto relevante na utilização dos dados do Sistema Cidades Web é que muitos jurisdicionados, apesar da conclusão das obras, não realizam o cancelamento do saldo de empenho. Tal fato gerou dúvidas sobre a situação das obras, quando esse instrumento foi utilizado para verificação de possíveis obras paralisadas.

O descumprimento da Resolução TC nº 245/2012 compromete não só o trabalho de auditorias e levantamentos pelo Tribunal, como também compromete o processo de



transparência na execução de obras, tendo em vista que o sistema Geo Obras é fonte de informação para a sociedade, sendo inclusive o seu acesso disponibilizado no site de vários jurisdicionados.

Assim, apesar da descontinuidade do Geo Obras com a implantação do Sistema Contratações Web, **considera-se relevante que o esta Corte de Contas adote com rigor a penalização, de acordo com o disposto no art. 135, IX, da Lei Complementar nº 621/2012, em caso de não remessa de informações a respeito do andamento das contratações neste novo sistema.**

Por fim, na 2ª Etapa do levantamento foi solicitado aos jurisdicionados que informassem se as informações fornecidas no levantamento estavam ou não atualizadas no Sistema Geo- Obras, chegando aos resultados demonstrados no Gráfico 14.

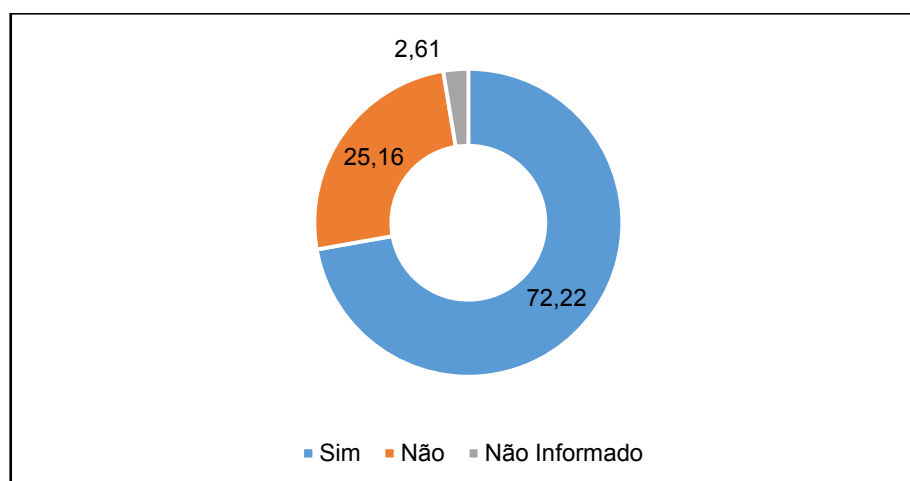


Gráfico 14 – Distribuição do percentual de atualização das informações fornecidas no levantamento no Sistema Geo Obras.

Fonte: Autoria própria

5. CONCLUSÃO

O levantamento de obras paralisadas no Espírito Santo **atingiu o objetivo ao apontar um total de 290 obras paralisadas, num montante contratado, a preços iniciais, de R\$ 1.254.694.908,97 (um bilhão, duzentos e cinquenta e quatro milhões, seiscentos e noventa e quatro mil, novecentos e oito reais e noventa e sete centavos) e valor medido de R\$ 592.365.694,01 (quinhentos e noventa e**



dois milhões, trezentos e sessenta e cinco mil, seiscentos e noventa e quatro reais e um centavo).

Essas informações dão um indicativo, ainda que impreciso, do dano ao erário caso essas obras não sejam concluídas, tendo em vista que não contemplam o custo de retomada de obras que já sofreram deterioração pelo tempo em que estão paralisadas, ou mesmo o custo pela atualização dos valores para a retomada das obras.

A identificação das fontes de recursos e a situação quanto à vigência ou não dos contratos, bem como, a forma como está a execução financeira por fonte, são informações importantes para subsidiar as ações de planejamento para a retomada da execução das obras, além de trazer um alerta sobre a necessidade de maior gestão na execução de recursos externos. Aqui fica um alerta sobre a gestão na aplicação de recursos não-oneroso no âmbito dos Governos Municipais e os recursos de financiamento no âmbito do Governo Estadual, conforme discutido no item 4.2 deste relatório de levantamento. O levantamento da matriz de financiamento das obras paralisadas traz mais elementos para auxiliar na montagem de uma matriz de priorização para retomada das obras, bem como, ampliar o envolvimento de outros atores que podem contribuir para o financiamento da retomada das obras públicas.

Também foram apontados pelos jurisdicionados os principais motivos de paralisação das obras trazendo importantes elementos para se evitar que o ciclo vicioso de novas obras paralisadas se perpetue. Nesse sentido é importante reforçar o peso que atos anteriores à contratação das obras (estudos, projetos, desapropriação e licenciamento ambiental) têm na paralisação das mesmas durante a etapa de execução. No Executivo Estadual esses atos representam 21,66% do valor contratado a preços iniciais (R\$ 175.479.524,21) e no Executivo Municipal tem um peso ainda maior de R\$ 165.662.500,08, representando 37,28% do valor contratado a preços iniciais. **No montante total, poderiam ser evitadas a paralisação de obras no montante de R\$ 341.142.024,29, a preços iniciais, representando 27,19% do valor total das obras paralisadas no estado do Espírito Santo, com atos que deveriam ter sido**



adotados em conformidade com a Lei 8.666/93 e normas técnicas, conforme apontado no item 4.3 deste relatório de levantamento.

Também se ressalta a importância de ser fiscalizado o atendimento ao art. 45 da Lei Complementar 101/2000, tendo em vista que mesmo com obras paralisadas, inclusive por contingenciamento de recursos próprios, outras foram contratadas em total desrespeito à lei de Responsabilidade Fiscal.

Outro aspecto que cabe ressaltar é que os jurisdicionados indicaram a **paralisação da obra em decorrência de decisão do TCEES** em 4 (quatro) obras, sendo 1 (uma) do Executivo Estadual e 3 (três) do Executivo Municipal, **representando 1,37%**. Sem analisar se a decisão de fato foi preponderante para sozinha levar a paralisação da obra, **este índice está abaixo daquele encontrado no Processo TC 011.196/2018-1, que deu origem ao Acórdão TCU nº 1079/2019**, que foi de 3% de paralisação devido a determinações de Órgãos de Controle.

Importante ressaltar também, que na 2ª Etapa do levantamento foram inseridas 47 obras pelos jurisdicionadas, no entanto, nenhuma teve como justificativa o contingenciamento de recursos em decorrência do Covid-19.

Quanto ao planejamento para a retomada das obras paralisadas, conforme apresentado no item 4.4 deste relatório, no contexto global, os responsáveis declararam existir ações planejadas para a retomada de 123 obras (42,41%), que corresponde ao valor contratado, a preços iniciais de R\$ 779.032.022,41 (62,09%).

No tocante ao Executivo Estadual, os responsáveis declararam existir ações planejadas para retomar 44 das suas 67 obras, ou seja, 65,67%. Apesar de ser um número significativo, destaca-se a importância de haver um planejamento de médio prazo que contemple as ações planejadas para a retomada de todas as obras, como forma de dar transparência às ações e decisões relativas às obras paralisadas, bem como incorporar essas ações ao planejamento de médio prazo do governo.

Já o Ministério Público informa possuir planejamento para retomar 1 das suas 4 obras paralisadas, ou seja 25%. Em uma das obras houve a justificativa de retirada



da previsão orçamentária em função da integração de comarcas e crise provocada pelo Covid-19, conforme já mencionado neste relatório.

No tocante ao Executivo Municipal, a quantidade de obras cujos responsáveis declaram possuir planejamento para retomada é de 35,62%, no entanto representa 56,66% do valor contratado a preços iniciais. Observa-se uma oportunidade ímpar de realizar um planejamento de médio prazo com as ações para a retomada das obras paralisadas, sendo consubstanciados no PPA – 2022-2025, tendo vista as gestões municipais que se iniciaram em 2021.

Quanto à tipologia, a maior concentração das obras paralisadas está nas obras de infraestrutura, mobilidade urbana, saneamento e edificações¹⁹, representando cerca de 85% do montante contratado das obras paralisadas. Importante destacar que apesar da baixa representatividade, existem obras paralisadas na área da saúde (unidades básicas de saúde) e na área da educação (creches, escola de ensinos fundamental e escolas técnicas), conforme item 4.5 deste relatório.

Assim, a partir do levantamento das informações relativas a tipologia das obras paralisadas, bem como o valor contratado, **será importante considerar além das informações sobre as obras paralisadas, o contexto socioeconômico e de qualidade de vida dos municípios onde essas obras se localizam, tendo como foco a priorização de conclusão das obras que melhor respondem a necessidade da sociedade, além de observar diretrizes do Programa Destrava.** Para tal, sugere observar o Planejamento Estratégico do Governo do Estado, ES-2030 e os indicadores das microrregiões de planejamento, consolidados pelo Instituto Jones Santos Neves (IJSN)²⁰. Além disso, é importante considerar na condução da retomada das obras as observações feitas pelo Ministro Dias Toffoli em reunião realizada em dezembro de 2019 no Superior Tribunal Federal sobre as obras paralisadas no Brasil, de que sejam priorizadas as obras finalizadas ou ainda

¹⁹ Cais das Artes e Centro de Convenções de Vitória.

²⁰ O IJSN possui em seu site, na aba “Desenvolvimento Regional Sustentável”, documentos organizados por microrregião de planejamento, com os principais indicadores socioeconômicos, obtidos de fontes primárias (IBGE, DataSus e Firjan) e secundárias (TCEES e IJSN), por município, comparando com a média do Estado do Espírito Santo.



não utilizadas por pendências documental, disponibilizando dessa forma essas obras para o uso da sociedade.

O levantamento também demonstrou a importância da utilização de penalização de acordo com o disposto no art. 135, IX, da Lei Complementar nº 621/2012, em caso de não remessa de informações a respeito do andamento das contratações, tendo em vista a grande divergência entre os dados inicialmente declarados no sistema Geo Obras e os validados pelo Controle Interno dos órgãos jurisdicionados. Assim, com a implantação do Sistema CidadES Contratação é necessário levar esse apontamento em consideração para que tal fato não prospere no novo sistema.

A realização do levantamento de obras paralisadas também traz elementos que poderão subsidiar fiscalizações futuras, pois possibilitará uma análise prévia da capacidade de execução das obras pelos jurisdicionados, do tipo de obra pendente de conclusão, da quantidade e valores de obras paralisadas, empresas que mais relacionam a abandono de obra, entre outros.

6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Em face do exposto, submetemos à consideração superior as seguintes propostas de encaminhamento:

- O envio do presente relatório aos gestores municipais eleitos para que possa subsidiar a elaboração do PPA 2022-2025, de modo a contemplar no planejamento de médio prazo as obras paralisadas, e por consequente a elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA's), atendendo ao art. 45 da Lei Complementar 101/2000;
- O envio do presente relatório ao Governador do Estado, aos Ordenadores de Despesa do Executivo Estadual e Procurador Geral do Ministério Público para subsidiar a análise quanto à adesão do PPA 2020-2023 e subsidiar a elaboração das LDO's e Leis LOA's, no sentido de cuidar quanto ao atendimento do art. 45 da LC 101/2000;



- A criação, no Painel de Controle do TCEES, de um painel para o acompanhamento das obras paralisadas, contemplando além das informações gerais (valor, localização, fonte de recurso, tipologia, etc.), o planejamento de médio e curto prazo, para a retomada da execução das obras, de modo a contribuir com a transparência e subsidiar o controle social;
- A adoção, no Plano Anual de Controle Externo (PACE), de auditorias em contratos de projetos de empreendimentos de relevância e materialidade, de modo a exercer o controle externo preventivo, contribuindo para a aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos;
- A aplicação de multa aos gestores dos Municípios de Baixo Guandu, Bom Jesus do Norte, Itaguaçu e Mantenópolis, em conformidade com o Art. 199 do RITCEES, pelo não atendimento às solicitações de informações pela equipe de fiscalização.

À consideração superior

Vitória, 23 de novembro de 2020.

Ana Emilia Brasiliano Thomaz
Auditora de Controle Externo
Matrícula 203.678

Guilherme Bride Fernandes
Auditora de Controle Externo
Matrícula 203.165

De acordo,

Flávia Holz Meirelles Pereira
Auditora de Controle Externo
Coordenadora de Controle Externo de Edificações - NED