

## NOTA TÉCNICA Nº 46/2020

Brasília, 06 de julho de 2020.

---

**ÁREA:** Transferências Voluntárias – Núcleo de Governança Municipal

**TÍTULO:** Obras públicas: conceitos, normatização e execução em tempos de Covid-19.

**REFERÊNCIAS:** Emenda Constitucional 105/2019, Lei 8.666/1993, Lei 9.504/1997, Lei Complementar 101/2000, Lei 13.529/2017, Decreto 6.170/2007, Decreto 10.135/2020, Decreto 10.282/2020, Decreto Legislativo 6/2020, Portaria Interministerial 507/2011, Portaria Interministerial 424/2016, Portaria Interministerial 558/2019, Portaria Interministerial 134/2020 e Instrução Normativa RFB 971/2009.

**PALAVRAS-CHAVE:** Obras públicas, Transferências Voluntárias, Covid-19, Execução de Obras, Planejamento, Monitoramento, Licitação, Prestação de Contas.

**AUTORAS:** Fabiana Santana e Marli Burato.

---

### I. INTRODUÇÃO

“O volume de recursos aplicados em obras representa a segunda maior fonte de investimentos na maioria dos orçamentos públicos” (TCU-2014). De acordo com o Tribunal de Contas da União, em razão das particularidades e dos desdobramentos que envolvem os processos para esse tipo de contratação, não são raras as ocorrências de irregularidades durante o ciclo de vida do processo, que vai desde a elaboração de estudos e projetos, licitação, execução da obra até a prestação de contas dos recursos recebidos. Frequentemente tomamos conhecimento através da imprensa de casos de

corrupção com desvios de recursos públicos. Nesse contexto, é de suma importância que se discuta e esclareça aos gestores municipais, por meio da disseminação de conhecimento técnico, as ações específicas com foco em normativos legais, procedimentos, prazos e vedações no que concerne a atividades que envolvem o processo de execução de obras, em especial neste momento crítico, causado pela Covid-19.

Aprovado o Decreto Legislativo 6/2020 em que se reconhece o estado de calamidade pública no Brasil decorrente da pandemia do novo coronavírus. A partir da publicação deste normativo, deu-se início a uma sucessão de outras publicações, como Portarias, Decretos e Instruções Normativas, que vêm impondo mudanças a todos os processos relativos às Transferências de Recursos da União aos Estados e aos Municípios, exigindo do movimento municipalista uma atuação permanente no acompanhamento e na orientação aos gestores que estão na ponta e são os responsáveis pela execução de toda a política pública voltada à população.

O Núcleo de Governança da Confederação Nacional de Municípios (CNM), visando a apoiar a gestão municipal, vem empreendendo esforços na produção de conteúdo sobre obras e transferências voluntárias, seja por meio dos canais de comunicação da entidade ou atuando diretamente com órgãos concedentes, auxiliando-os na produção de normativos, nas melhorias e nos avanços tecnológicos das ferramentas utilizadas para transferências, no monitoramento de execução e até mesmo na prestação de contas destes recursos.

O Decreto 10.282/2020, que trata das medidas para enfrentamento da Covid-19, define como essenciais aqueles serviços públicos e atividades indispensáveis que, se não forem atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população. Além dos serviços médico-hospitalares, e outros, o decreto considera essenciais também as atividades de construção civil, obedecidas as determinações do Ministério da Saúde. As obras públicas neste cenário foram retomadas após período de quarentena na grande maioria dos Estados brasileiros, trazendo à tona uma necessidade mais premente de orientações técnicas aos gestores municipais. Neste contexto, a

presente nota técnica apresenta recomendações sobre todo o ciclo de vida de uma obra pública.

## II. CONCEITOS DE: OBRA PÚBLICA, OBRA INACABADA, OBRA PARALISADA, OBRA EM EXECUÇÃO E OBRA CONCLUÍDA

### a. OBRA PÚBLICA

Segundo a Lei 8.666/1993, que rege sobre licitações e contratações públicas, “obra pública é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de um bem público, a ser realizada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como nos órgãos da Administração Direta e Indireta”.

Construção, por sua vez, é o gênero, sejam edifícios municipais, escolas, hospitais, infraestrutura de transportes, espaços públicos, entre outras, a maioria de longo prazo, como bens e instalações de uso público em geral. Em sua grande maioria, essas obras são executadas com recursos financeiros repassados pela União aos Estados, ao Distrito Federal e Municípios, sendo por meio da celebração de instrumentos como convênios e contratos de repasse, por meio de Transferências Voluntárias.

Obras públicas são classificadas também como **Edificação**, construção cuja destinação principal é a usabilidade feita pela população. Já a **Reforma** é a execução de melhoramento nas construções, deixando o objeto em condições normais de uso e plena funcionalidade, sem, no entanto, alterar ou ampliar sua capacidade ou medidas originais. No que se refere à **Ampliação**, pode-se afirmar que é uma obra que preserva o projeto originário, mas amplia a área ou a capacidade de construção. Por fim, a **Recuperação** é o refazimento parcial de determinada obra, de modo que garanta tanto sua forma como as características originais.

O regime de execução de uma obra pode se dar de duas formas:

**Execução direta** – quando a obra ou o serviço é realizado pela própria Administração Pública, por seus órgãos e entidades (inc. VII do art. 6º da Lei 8.666/1993).

**Execução indireta** – quando a Administração Pública contrata um terceiro para prestar o serviço de engenharia ou construir a obra (inc. VIII da Lei 8.666/1993) sob os regimes de:

- **Empreitada por preço global** – é utilizada quando a Administração contrata a execução da obra ou do serviço de engenharia por preço certo e total. De modo geral, é o regime escolhido para a contratação de objetos comuns, nos quais os quantitativos de materiais empregados podem ser aferidos facilmente e estão sujeitos a poucas alterações durante a execução da obra ou serviço.

- **Empreitada por preço unitário** – é o regime de contratação utilizado para a execução de obras ou serviços de engenharia por preço certo de unidades determinadas. Com frequência é utilizado para a contratação cujo objeto apresente maior complexidade e cujas quantidades de serviços e materiais em relação às parcelas de maior relevância e de valor significativo não sejam definidas de forma exata no instrumento convocatório ou no orçamento básico.

## **b. OBRAS INACABADAS**

São aquelas que tiveram sua execução interrompida em decorrência do término da vigência dos instrumentos jurídicos pactuados – Contratos de Repasse, Termos de Compromisso (obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) ou convênios sem, no entanto, terem sido acabadas ou dada plena funcionalidade à parte executada. O tema “obras inacabadas” exige levantamentos e estudos para solucionar os problemas existentes há muitas décadas, tanto pela sociedade de modo geral quanto pelas próprias entidades públicas que têm a preocupação em acabar, ou ao menos minimizar, com as ocorrências desse desperdício de recursos públicos em todo o país. Faz-se necessário empreender esforços entre os órgãos concedentes, convenientes e de controle, objetivando mapear os problemas, diagnosticar suas causas, traçar metas e ações para efetivamente estabelecer soluções.

As obras inacabadas, com execução por transferências intergovernamentais, possuem diversos motivos ou razões de chegarem a esse *status*, pela própria natureza de sua operação e por se tratarem de situações bem características de convênios e contratos

de repasse. As causas mais comuns apontadas nas situações de obras inacabadas são: falhas de planejamento de modo geral; desinteresse de novas administrações em dar continuidade a uma obra; pendências judiciais; problemas na concepção do projeto; deficiências no fluxo orçamentário e financeiro; falta de planejamento na execução da obra; questões ambientais; regularização fundiária; fluxo orçamentário e financeiro; rescisão contratual; inadimplência do tomador/conveniente; problemas com a construtora; interferências externas, entre outras.

Todos os debates sobre o tema demonstram que, apesar dos esforços dispendidos pelos Entes federados e órgãos de controle, no sentido de evitar o aumento do número de obras inacabadas, os dados elevados persistem em proporções preocupantes e se avolumam a cada ano.

### **c. OBRA PARALISADA**

Podemos entender como obra paralisada o prazo de 180 dias sem movimentação financeira para pagamento de aferição de medição apresentada pelo fiscal da obra que indique evolução de serviços, citado na Portaria Interministerial 424/2016. Apesar da polêmica que envolve o tema, e da constatação intermitente de obras, há controvérsia sobre uma *classificação oficial* de obras paralisadas e não há um conceito unânime sobre uma classificação com critérios para indicação de que, após um certo período sem atividade, a obra seja nomeada paralisada. Para alguns órgãos de fiscalização, obra paralisada é apenas aquela que pode ter sido abandonada, sem interesse em retomá-la ou mesmo condições para tal. O Tribunal de Contas da União recomenda o conceito de obra paralisada como iniciada, mas que se enquadre nos seguintes casos:

- sem apresentação de boletim de medição em período igual ou superior a noventa dias, o qual caracterize a evolução do cronograma físico do empreendimento, observando-se que medições de serviços referentes a mobilização, manutenção de canteiros e de fornecimentos de materiais de construção, fornecimento de peças, pré-moldados ou equipamentos **não se enquadram** no conceito de evolução física que justifiquem o bom ou o real andamento do projeto e sua não paralisação;

- declaração pelo órgão ou entidade da Administração Pública Federal (APF) como paralisado, independente de prazo;
- declaração da empresa executora de que não dará continuidade à obra independente de prazo;
- acórdão de órgão ou instituição de fiscalização (Tribunal de Contas da União – TCU e Controladoria-Geral da União – CGU etc.), ou Ministério Público o qual tenha oficializado a necessidade de paralisação do empreendimento, por quaisquer motivos.

#### **d. OBRA EM EXECUÇÃO**

O conceito de obra em execução refere-se àquela obra que possui Autorização de Início da Obra (AIO) e não está paralisada, tendo, portanto, seu cronograma físico financeiro dentro de um quadro evolutivo comprovado com boletins de medição, desembolsos e curva ascendente de sua evolução.

#### **e. OBRA CONCLUÍDA**

Uma obra concluída é aquela cujo *status* possui o termo de recebimento definitivo ou termo de aceitação, aferindo que o empreendimento foi devidamente executado de acordo com projeto e processo de contratação e possui plena funcionalidade, estando apto a ser utilizado pela população e para o fim a que se destina.

### **III. LEGISLAÇÃO PARA MONITORAMENTO, CONTROLE E EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS**

#### **a. ORIENTAÇÕES DA PORTARIA INTERMINISTERIAL 424/2016**

Altera a Portaria Interministerial (PI) 507, de 2011, que estabelece normas para execução do Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007, e traz mudanças significativas aos processos de transferências voluntárias, que tramitam pela Plataforma +Brasil, as quais se



destacam a redução de custos, a simplificação de regras, a automatização de processos e a transparência. Busca-se aqui apontar as principais mudanças da PI 424/2016 impostas aos instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal com Municípios, Estados e entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

#### **REGIME SIMPLIFICADO:**

- liberação dos recursos preferencialmente em parcela única para instrumentos de baixo valor;
- desbloqueio AUTOMÁTICO dos valores dos contratos de repasse quando da inserção e da validação dos boletins de medição na Plataforma +Brasil;
- flexibilização da regra de 1ª parcela de no máximo 20% para execução de custeio e equipamentos, ou obras de menor valor;
- análise financeira de forma informatizada;
- prestação de contas com enfoque em resultados.

#### **MARCOS EFICIENTES**

- Aproveitamento de licitação ou adesão à ata de registro de preço (equipamento ou custeio).
- Prazos para convenientes e concedentes visando maior controle da entrega dos resultados.
- Obrigatoriedade de liberação de recursos pelo concedente em até 60 dias após o aceite do processo licitatório (para contratos ou convênios de baixo valor).
- Redefinição dos prazos de cláusulas suspensivas.

#### **TRANSPARÊNCIA E CONTROLE**

- Acompanhamento total da execução da política pública pelo cidadão.

- Disponibilização de informações íntegras, completas e tempestivas aos órgãos de controle.
- Verificação automatizada do resultado do processo licitatório.
- Comunicação eletrônica ao Poder Legislativo quando da contratação e da liberação dos créditos dos recursos.

### **ALTERAÇÕES DA PORTARIA INTERMINISTERIAL 424 PELA 558/2019**

- O conveniente deve apresentar plano de sustentabilidade do empreendimento a ser realizado ou equipamento a ser adquirido.
- Vedada celebração de contrato de repasse exclusivamente para execução de custeio e aquisição de equipamentos.
- Nos contratos de repasse, a contrapartida será depositada após o desbloqueio dos recursos pela mandatária e previamente ao pagamento dos fornecedores.
- Fixação da vigência limitada: 36 meses para instrumentos níveis I, I-A, IV e V/ 48 meses para instrumentos nível II/ 60 meses para instrumentos nível III.
- Início do processo licitatório até 60 dias após a assinatura do instrumento.

### **CLÁUSULA SUSPENSIVA**

Possibilidade de celebração do instrumento com pendências, ficando condicionada a liberação de recursos à apresentação destes documentos:

- projeto básico;
- termo de referência;
- licença ambiental;
- titularidade da área;
- prazo: deve ser fixado no instrumento e não poderá exceder ao dia 30 de novembro do exercício seguinte ao da sua assinatura.
- Instrumentos com o Ministério da Saúde, prazo de até 24 (vinte e quatro) meses (Portaria 558/2019).



## ESCALONAMENTO DE VALORES

- Nível I – Obra e serviços de engenharia – R\$ 250.000,00 e inferior a R\$ 750.000,00.
- Nível I A – Obra e serviços de engenharia – R\$ 750.000,00 e inferior a R\$ 1.500.000,00.
- Nível II – Obra e serviços de engenharia – R\$ 1.500.000,00 e inferior a R\$ 5.000.000,00.
- Nível III – Obra e serviços de engenharia – igual ou acima de R\$ 5.000.000,00.
- III A < 20 milhões.
- III B  $20 \geq e < 80$  milhões.
- III C  $\geq 80$  milhões.
- Nível IV – Custeio ou aquisição de equipamentos – R\$ 100.000,00 e inferior a R\$ 1.000.000,00.
- Nível V – Custeio ou aquisição de equipamentos – igual ou superior a R\$ 1.000.000,00.

## LIBERAÇÃO DE RECURSOS

- Só é liberada a 1ª parcela (ou a parcela única) após a licitação ser aceita pelo Concedente.
- A primeira parcela não poderá exceder 20% do valor total do repasse.
- Demais parcelas serão liberadas após a comprovação mínima de execução de 70% das parcelas anteriores.
- A União pode resgatar os recursos da conta do convênio se não houver devolução até 30 dias após o fim da vigência do convênio ou contrato de repasse.

## INSTRUMENTOS SEM EXECUÇÃO POR 180 DIAS

**1º Caso: nunca teve nenhum pagamento ao fornecedor:**

- haverá rescisão do instrumento celebrado quando da inexistência de execução financeira (emissão de Ordem Bancária de Transferências Voluntárias – OBTV) após 180 dias da liberação da primeira parcela pela concedente;
- a União resgatará o recurso e os rendimentos proporcionais direto da conta do convênio ou contrato de repasse, sem possibilidade de prorrogação deste prazo.

**2º Caso: já teve algum pagamento ao fornecedor, mas está a 180 dias sem movimentação/comprovação de novo pagamento:**

- no caso de paralização da execução por 180 dias, a conta-corrente específica do instrumento deverá ser bloqueada pelo prazo de até 180 dias;
- terminado este novo prazo, e não havendo comprovação da retomada da execução financeira, o instrumento deverá ser rescindido;
- concedente solicita junto ao Banco a devolução dos recursos repassados, bem como os rendimentos, e analisa a prestação de contas.

**INSTRUMENTOS DE OBRA**

- Fica permitido o uso de recurso da União para a elaboração de projetos de engenharia e despesas de licenciamento ambiental no limite de 5% do valor total do repasse.

**NÍVEL I – REGIME SIMPLIFICADO – OBRAS**

Obras e serviços de engenharia com instrumentos no valor de R\$ 250 mil a R\$ 750 mil:

- minuta do instrumento poderá ser simplificada;
- vedada repactuação de meta/etapa;
- desembolso pelo concedente preferencialmente em parcela única;
- visita *in loco* somente no final da obra (podem ser realizadas visitas *in loco* durante a execução quando considerado necessário);
- vigência máxima do contrato de repasse de 36 meses.

### **NÍVEL I-A – REGIME SIMPLIFICADO – OBRAS**

Obras e serviços de engenharia com instrumentos no valor de R\$ 750 mil a R\$ 1.500.000,00 milhão:

- minuta do instrumento poderá ser simplificada;
- vedada repactuação de meta/etapa;
- desembolso pelo concedente preferencialmente em parcela única;
- visita *in loco* para aferição das etapas de 50% e 100% da execução;
- vigência máxima do contrato de repasse de 36 meses.

### **NÍVEL II – REGIME INTERMEDIÁRIO – OBRA**

Obras e serviços de engenharia com instrumentos acima de R\$ 1.500.000,00 e inferiores a R\$ 5 milhões:

- visitas *in loco* nos marcos 30%, 60% e 100% da execução;
- repasses de no mínimo 3 parcelas (recursos);
- vigência máxima do contrato de repasse de 48 meses.

### **NÍVEL III – REGIME SUPERIOR – OBRA**

Obras e serviços de engenharia no valor acima de R\$ 5 milhões:

- mínimo 5 visitas *in loco* nível III-A;
- mínimo 8 visitas *in loco* nível III-B;
- mínimo 12 visitas *in loco* nível III-C;
- mínimo 3 parcelas (recursos);
- vigência máxima do contrato de repasse de 60 meses.

### **NÍVEL IV – REGIME SIMPLIFICADO – CUSTEIO OU EQUIPAMENTO**

Custeio ou aquisição de equipamentos no valor de R\$ 100 mil e inferior a R\$ 1.000.000,00 milhão:

- possibilidade de pagamento em parcela única – equipamentos;

- termo de referência deve ser aprovado antes da celebração do convênio, não cabendo cláusula suspensiva;
- vedação de repactuação de meta/etapa;
- visita *in loco* não é obrigatória;
- aceite do processo licitatório em até 30 dias pelo concedente;
- vigência máxima do convênio de 36 meses.

### **NÍVEL V – REGIME SUPERIOR – CUSTEIO OU EQUIPAMENTO**

Custeio ou aquisição de equipamentos no valor igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 milhão:

- parâmetros objetivos;
- nos casos de equipamentos, permite pagamento em parcela única;
- termo de referência deve ser aprovado antes da celebração do convênio, não cabendo cláusula suspensiva;
- vigência máxima do convênio de 36 meses.

#### **b. PORTARIA INTERMINISTERIAL 134/2020**

##### **SUSPENSÃO DOS PRAZOS ESTABELECIDOS PELA PI 424/2016**

Fica suspensa, enquanto perdurar os efeitos do Decreto Legislativo 6, de 20 de março de 2020, a contagem de todos os prazos estabelecidos pela Portaria Interministerial 424, de 30 de dezembro de 2016.

##### **AUTORIZAÇÃO PARA PRORROGAÇÃO DO PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA CONDIÇÃO SUSPENSIVA**

Fica autorizada a prorrogação, em caráter excepcional, por duzentos e quarenta dias, dos prazos para cumprimento das condições suspensivas previstos no art. 24, §§ 1º e 2º da Portaria Interministerial 424, de 2016.

## **POSSIBILIDADE DE POSTERGAÇÃO DO APORTE DE CONTRAPARTIDA**

Excepcionalmente, o aporte de contrapartida financeira dos convênios e dos contratos de repasse em execução poderá ser postergado para que o depósito seja efetivado no último mês da vigência do instrumento, desde que não seja prejudicial ao andamento da execução, devendo ser ajustado o cronograma de desembolso no prazo previsto no Parágrafo único do art. 1º desta Portaria Interministerial.

## **Excepcionalização das visitas ao local**

As visitas ao local e as vistorias *in loco* poderão ser excepcionalizadas nos casos de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados, Distrito Federal e Municípios em que se localiza o objeto. Para os casos de excepcionalização, o concedente ou a mandatária da União deverão estabelecer a nova metodologia para aferição da execução enquanto perdurar o estado de calamidade, no entanto, as excepcionalizações não afastam a necessidade de vistoria final para verificação de conclusão do objeto pactuado.

### **c. DECRETO 10.135 DE 2020**

#### **Objetivo 1: prorrogar a vigência de convênios, contratos de repasse, termos de fomento e de colaboração**

Fica alterado, para **31 de dezembro de 2020**, o término da vigência dos convênios, dos contratos de repasse, dos termos de fomento, dos termos de colaboração, dos termos de parceria e de instrumentos congêneres, **cujas vigências seriam encerradas no período entre a data de publicação do Decreto Legislativo 6, de 20 de março de 2020**, e o dia 30 de dezembro de 2020.

A prorrogação de prazo não impede a apresentação da prestação de contas final para aqueles instrumentos cuja execução do objeto tenha sido finalizada ou venha a ser finalizada durante o período de que trata o **Decreto**.

#### **Objetivo 2: prorrogar o prazo de bloqueio dos Restos a Pagar**

O prazo de que trata o [§ 2º do art. 68 do Decreto 93.872, de 23 de dezembro de 1986](#), em relação a restos a pagar inscritos no exercício de 2018, cujos recursos sejam aplicados de forma descentralizada, por meio de transferências aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou às instituições privadas sem fins lucrativos, fica prorrogado, excepcionalmente, para 14 de novembro de 2020.

#### **d. EMENDA CONSTITUCIONAL 105 DE 2019**

Promulgada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional (EC) 105/2019 acrescentou o art. 166-A, o qual autoriza a transferência direta de recursos de emendas individuais impositivas a Estados, Municípios e Distrito Federal. Esse novo artigo entrou em vigor em 1º de janeiro de 2020.

A EC tem origem na PEC 48/2019, a qual foi aprovada pelos senadores em 11 de dezembro de 2019 e definiu que os repasses a partir de 2020 podem ser feitos sem que necessariamente haja assinatura de um convênio, podendo ser de dois tipos: transferência especial<sup>1</sup>, quando se dá sem destinação específica e transferência com finalidade definida, quando o recurso da emenda já será destinado para um fim predeterminado e específico.

Vale ressaltar que as transferências especiais deverão ser no montante de pelo menos 70%, utilizadas para despesa de capital, e apenas 30% para custeio, não podendo em hipótese alguma ser utilizadas para: “despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas e encargos referentes ao serviço da dívida”.

Fica estabelecido, ainda, que 60% das transferências especiais, efetivadas em 2020, primeiro ano de vigência da emenda constitucional, deverão ser executadas até o final do mês de junho.

A responsabilidade da fiscalização das transferências especiais fica a cargo do Tribunal de Contas da União (TCU), da Controladoria-Geral da União (CGU) e dos órgãos de controle interno e Tribunais de Contas de cada Ente.

---

<sup>1</sup> Saiba mais, acesse e conheça Perguntas e Respostas no site da CNM: <https://bit.ly/3ew2x08>



Essa mudança na forma de repasse de recursos das emendas individuais impositivas, trazidas pela EC 105, visam a dar celeridade aos investimentos destinados a Estados, Municípios e Distrito Federal, por meio da desburocratização dos processos e da descentralização mais ágil dos recursos. Segue a diferenciação das duas modalidades de emendas trazidas pela EC 105/2019:

#### **Transferência com finalidade definida**

Não trouxe inovação quanto à forma de vinculação, ou seja, a emenda é indicada pelo parlamentar para execução de uma política pública definida. Essa transferência pode ser vinculada a instrumentos de convênios ou contratos de repasse que operam na Plataforma +Brasil ou fundo a fundo, como era nos anos anteriores, com finalidade previamente definida.

#### **Transferência especial:**

Sem finalidade definida, ou seja, o recurso poderá ser utilizado em projetos diversos, sem necessidade de vincular sua execução a instrumentos prévios (convênios ou contratos de repasse). O parlamentar que indicar recurso nesta modalidade deverá indicar no mínimo 70% (setenta por cento) desse universo em despesas de capital (investimento).

Com relação à execução da transferência especial, os beneficiários, após se cadastrarem no [gov.br](http://gov.br), recebem uma notificação via *e-mail* sobre a disponibilidade da emenda e outra após liberação do recurso. Em seguida, o beneficiário acessará a nova ferramenta otimizada de acompanhamento dos recursos de emendas especiais para registrar a CIÊNCIA, indicando Banco (Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal) e uma agência bancária para recebimento do recurso. Os dados registrados serão refletidos no Painel Parlamentar da Plataforma +Brasil.

### **e. CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS FEDERAIS EM ELEIÇÕES 2020 SOB A LEI 9.504/1997**

## **TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS PÚBLICOS (*Cartilha AGU 2020*)**

**Conduta:** “realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública”.

**Período:** nos três meses que antecede à realização das eleições (art. 73, inc. VI, “a”, da Lei 9.504, de 1997). A vedação vigora ainda que os entes públicos tenham firmado convênio anterior a esse período, caso as obras não tenham sido iniciadas. **Obs.: se as eleições forem adiadas, respeita-se a nova data.**

**Penalidades:** suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil Unidade Fiscal de Referência (Ufir), aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar, fixadas pelas demais leis vigentes, e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não.

**Exemplo:** concessão de repasses de recursos da União a Estado ou Município mediante convênio para execução de um programa, quando não incidente a ressalva legal.

### **Exceções:**

- a) recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço já fisicamente iniciados e com cronograma prefixado;
- b) para atender a situações de emergência ou estado de calamidade pública durante a ocorrência do evento;
- c) repasses para entidades privadas.

A cartilha elaborada pela AGU conceitua transferência voluntária como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro Ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (Lei Complementar 101/2000). Faz também observação sobre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) sob o art. 6º da Lei 13.473/2017 (LDO/2018) dispensarem às transferências do PAC tratamento homólogo ao das despesas discricionárias e transferências voluntárias. Com relação aos estudos sobre os efeitos da Lei 13.529/2017, na classificação das transferências ao PAC, foi aprovado na AGU o Parecer 004/2018/CTEL-CGU/AGU (07/12/2018) pela advogada-geral da União, no sentido de que *“em período de defeso eleitoral a obrigatoriedade que os artigos 1º e 2º da Lei nº 11.578, de 26/11/2007, associam às transferências para o PAC é afastada, tanto pelo traço discricionário dessas despesas (transferências obrigatórias mediante prévia discricionabilidade), quanto pela teleologia autônoma da norma da alínea ‘a’ do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30/09/1997”*.

#### **f. FASES DO PROCESSO PARA EXECUÇÃO DE OBRAS**

Para que seja produtiva a leitura sobre o tema central, com relação às fases do processo na execução de uma obra pública, destacaremos por meio de um “Perguntas e Respostas” as dúvidas mais recorrentes, que são:

#### **LICITAÇÃO**

##### ***1. Qual o prazo para o Município dar início ao processo licitatório, após assinatura de um contrato de repasse?***

De acordo com a Portaria 424/2016, o Município tem 60 dias de prazo a partir da assinatura do instrumento jurídico para dar início ao processo licitatório.

##### ***2. O processo de licitação foi realizado e enviado para análise. Para aceite do concedente, o Município pode proceder com a contratação do fornecedor e iniciar a obra?***

Enquanto o aceite do processo licitatório, que agora é automatizado quando os recursos passam pela Plataforma +Brasil, não for dado pelo concedente, o Município não deve prosseguir com a contratação nem dar início à execução de uma obra. É necessário aguardar o aceite do processo, a primeira parcela do repasse do recurso ser depositado em conta específica, para, então, proceder com a ordem de início de serviço.

***3. A obra já está licitada e com aceite do concedente, contrato com fornecedor firmado, qual a previsão de receber repasse do recurso em conta para dar início à execução da obra?***

A PI 424/2016 traz a obrigatoriedade de liberação de recursos pelo concedente em até 60 dias após o aceite do processo licitatório, no caso de obras, para os níveis I e I-A, regime simplificado, nos valores de R\$ 250.000,00 a R\$ 750.000,00 e valores de R\$ 750.000,00 a R\$ 1.500.000,00, sendo o desembolso preferencialmente em parcela única.

## **EXECUÇÃO**

***1. Como são controladas e monitoradas as obras em processo de execução, quando financiadas com recursos federais, sejam através dos contratos de repasse, convênios ou com recursos fundo a fundo?***

Todas as obras executadas com recursos federais são de alguma forma monitoradas em seu processo de execução através de ferramentas tecnológicas que obrigatoriamente os Municípios precisam utilizar, alimentando e monitorando. Temos alguns exemplos de concedentes e sistemas de monitoramento da execução, como: obras com recursos do FNDE (para escolas, creches e quadras esportivas) onde o sistema utilizado é o Simec Obras. Recursos do Ministério da Saúde para Upas, UBS, Academias ao ar livre, todo o processo acontece via Sismob; obras com recursos de emendas parlamentares na modalidade definida, como pavimentação, espaços esportivos, pontes e pontilhões, edificações, entre outras, e a tramitação ocorre pela Plataforma +Brasil. É preciso lembrar que há diversos outros sistemas utilizados para as transferências da União e que os exemplos citados são habitualmente utilizados pelos Municípios, considerando a natureza do recebimento dos recursos de transferências voluntárias da União e do fundo a fundo.

## ***2. O Município foi obrigado a parar uma obra em decorrência da Covid-19: o que fazer com o recurso em caixa?***

No caso de o Município ser obrigado a paralisar uma obra em decorrência do coronavírus, os recursos de transferências da União que estejam depositados em conta do convênio ou contrato de repasse devem ser aplicados em poupança para que tenham os devidos rendimentos.

## ***3. De que forma e em que momento o Município deve comunicar essa paralisação ao concedente?***

O Ente municipal deve imediatamente comunicar ao órgão concedente, justificando o motivo (Covid-19), registrando essa comunicação no sistema pertinente, por meio do qual se dá o processo de execução da referida obra.

## ***4. Para as obras que seguem execução normal, como fica o registro das medições e as visitas in loco pela mandatária durante o período de pandemia?***

Para as obras que conseguem ter andamento normal, o registro das medições devem ser feitas no sistema pertinente e, de acordo com a Portaria Interministerial 134/2020, haverá excepcionalização das visitas ao local conforme o art. 54 § 4º-A. As visitas ao local e as vistorias *in loco* de que trata este artigo poderão ser excepcionalizadas nos casos de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados, Distrito Federal e Municípios em que se localiza o objeto. § 4º-B Para os casos de excepcionalização tratados pelo § 4º-A, o concedente ou a mandatária da União deverão estabelecer a nova metodologia para aferição da execução enquanto perdurar o estado de calamidade.

## ***5. O Município pode usar recursos de rendimentos para ampliação de metas?***

Os recursos de rendimentos não poderão ser utilizados para ampliação de meta, quando se tratar de obras que tramitam pela Plataforma +Brasil e são regidos pela PI 424/2016, art. 60, em que preceitua:

Os saldos financeiros de recursos de repasse remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas, não utilizadas no objeto pactuado, serão devolvidos à Conta Única do Tesouro, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do



instrumento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade concedente.

## **PRESTAÇÃO DE CONTAS**

### ***1. Sobre recursos de rendimentos e de sobras de licitação, como o Município procede para devolver e qual o prazo para fazer isso?***

De acordo com art. 60, da PI 424/2016, os saldos financeiros de recursos de repasse remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas, não utilizadas no objeto pactuado, serão devolvidos à Conta Única do Tesouro, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do instrumento, sob pena imediata de instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade concedente. Cabe destacar também que, conforme o § 1º, desse mesmo artigo, a devolução dos saldos financeiros de recursos de repasse remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas, não utilizados no objeto pactuado, deverá ocorrer da seguinte forma:

- I – nos convênios, o convenente deverá observar a proporcionalidade dos recursos transferidos e os da contrapartida previstos na celebração, independentemente da época em que foram aportados pelas partes; e
- II – nos contratos de repasse, o convenente deverá proceder a devolução integral ao concedente.

### ***2. Que tipos de tributos ao pagar um fornecedor o Município é obrigado a reter e em que momento ele faz isso?***

Os tributos a serem retidos são: o Imposto sobre Serviço (ISS), que fica como receita própria cuja data de recolhimento pode variar de acordo com a prefeitura; e o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), que é destacado a cada nota fiscal no momento do pagamento ao fornecedor e é calculado sobre o valor do faturamento. Em relação ao INSS, de acordo com o art. 129 da Instrução Normativa 971/2009 da Receita Federal do Brasil (RFB), a retenção



ocorre quando uma empresa contrata os serviços de outra mediante a cessão de mão de obra ou por empreitada, mesmo que em regime de trabalho temporário. A alíquota é de 11% sobre o valor bruto da nota fiscal. Este valor deve ser recolhido à Previdência Social em documento de prestação de serviços identificado com o nome social e o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) da empresa contratada, até o dia 20 do mês subsequente ao da emissão da nota.

### ***3. Qual o prazo para prestação de contas de recursos recebidos da União para execução de obras?***

De acordo com a PI 424/2016, o prazo para prestar de contas é de até 60 dias do prazo de término da vigência do convênio ou contrato de repasse, ou 60 dias da finalização da execução do objeto.

## **IV.**

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Sem dúvidas, o mundo vivencia uma das maiores crises das últimas décadas. Essa crise relacionada à saúde pública, à economia, à etnia, política e corrupção, dentre muitas outras pautas, não apresenta previsão de mudança consistente a curto prazo. Decorrente disso, temos o desequilíbrio nas contas públicas com o esgotamento dos recursos próprios, seja pra investimentos ou custeio da máquina, ou como novas fontes de financiamentos, com a impossibilidade de aumento da carga tributária. Aliado a isso, o engessamento dos orçamentos públicos com vinculação de despesas, contingenciamentos, leis de teto de gasto, entre outros fatores, como o patrimonialismo e a concentração de recursos na União. Em contrapartida, temos uma legislação protetiva aos direitos individuais e corporativos, determinando que quase tudo, sem limites e acima das possibilidades, seja provido pelo Estado, que tem sua administração pautada pela insegurança jurídica e o excesso de controle.

Em meio a este cenário, não é nenhum absurdo afirmar que são as obras públicas que dão suporte às administrações em todas as esferas e níveis governamentais; entretanto, nelas a má gestão é visível. Uma política equivocada ou subfinanciada na saúde, por

exemplo, aumenta as estatísticas de mortalidade infantil, incidência de doenças e não deixando a população cada vez mais desatendida, o mesmo acontece em outras tantas áreas como a assistência social, a segurança pública etc. Nas obras públicas não é diferente, o desperdício fica materializado na inconclusão ou má qualidade do investimento, além da insuficiência de recursos e falta de priorização das elites governamentais, sendo possível identificar:

- legislação prolixa, ineficiente e descolada das leis da natureza e das boas técnicas de engenharia;
- deficiência (ausência) de planejamento e de programas de investimento sustentáveis, em razão do imediatismo cultural do brasileiro;
- descontinuidade administrativa;
- práticas criminosas, patrimonialismo ou direcionamento de investimentos por atos não republicanos;
- aparato técnico inadequado e ineficiente, de baixa valorização (salarial e funcional) na estrutura de gestão;
- controles exercidos sem razoabilidade, proporcionalidade, sem foco no resultado e sim, muitas vezes, na satisfação da opinião pública ou no interesse corporativo;
- insegurança jurídica.

A realidade atual, principalmente nas obras com recursos de programas federais, é dramática, para não dizer desesperadora. Levantamentos apontam para mais de cem mil investimentos/obras paralisadas ou com problemas de execução. Os investimentos, muitos deles definidos com critérios técnicos questionáveis, com alguns projetos “padrão” para todo o país e recursos liberados em parcelas ínfimas e espaçadas para atender a demandas políticas, nem sempre necessárias, em detrimento de prioridades locais ou do cronograma das obras. Existem prestações de contas intermináveis e com exigências desnecessárias, definidas em regras quilométricas, caso a caso, sem controle pelo órgão repassador, estabelecidas em uma grande diversidade de sistemas (Siconv, Sismob, Simec, FNS, Siops, Siope etc.). Para alterar esse quadro, urge que se reforme

o Estado, principalmente no que tange à distribuição adequada dos recursos mediante reformas constitucionais e infraconstitucionais. Também é necessário qualificar a gestão pública por meio de ações pedagógicas e de treinamento, preconizando a adoção de práticas de Governança em Obras Públicas.

Considerando a inequívoca escassez de recursos para investimentos públicos, entende-se que os Entes públicos devem adotar **práticas de governança** que só serão atingidas se obtidos os resultados e os benefícios que se esperava na concepção do investimento. Ressalta-se que “boa governança” requer “boas práticas” de gestão: no planejamento, no projeto, na licitação, na contratação, na execução e fiscalização da obra e prestação de contas dos recursos investidos.

É fundamental que haja planejamento como estratégia necessária para se atingir o objetivo de sucesso no processo de execução de uma obra, em todo o seu ciclo de vida. Uma boa gestão deve se valer dos recursos materiais, humanos, do conhecimento científico, das leis e de um conjunto de ferramentas aplicadas com acurada perícia, levando em consideração os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a ampliação da integridade e da transparência das informações. Adotar medidas que solucionem a chaga das obras inconclusas, que obrigue a continuidade dos investimentos independentemente da rotatividade nas gestões. Levar em consideração ações de combate a práticas patrimonialistas, reserva de mercado e destinação meramente política de recursos, o combate à corrupção e aos crimes contra a administração, o qual deve ser cada vez mais rigoroso e sancionador, bem como o aprimoramento do processo de celebração e execução das transferências voluntárias operacionalizadas por meio de convênios e contratos de repasse, com implementação imediata, simplificação e redução do esforço operacional.

#### **Contatos:**

**Fabiana Santana**

Supervisora do Núcleo de Governança

[governanca@cnm.org.br](mailto:governanca@cnm.org.br)

**Marli Burato**

Consultora CNM

[governanca@cnm.org.br](mailto:governanca@cnm.org.br)

## REFERÊNCIAS

AGU. *Cartilha de Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais nas Eleições/2020.*

BRASIL. *Lei 13.979/2020.* Dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Corona vírus responsável pelo surto de 2019, entre elas a contratação pública na situação de emergência.

\_\_\_\_\_. *Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Corona vírus – Covid-19.*

\_\_\_\_\_. *Decreto 10.282 de 2020.* Regulamenta a Lei 13.979 de 2020, que trata das medidas para enfrentamento do Covid-19, define como essenciais aqueles serviços públicos e atividades indispensáveis à população.

\_\_\_\_\_. *Decreto 10.135 de 2020.* Prorroga prazos de bloqueio de recursos dos Restos a Pagar – RAP.

\_\_\_\_\_. *Decreto 10.344 de 2020.* Altera o Decreto 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.

\_\_\_\_\_. *Portaria Interministerial 134/2020.* Autoriza, entre outros, a prorrogação por 240 dias dos prazos para cumprimento das condições suspensivas.

\_\_\_\_\_. *Portaria Interministerial 424/2016.* Regula os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

\_\_\_\_\_. *Lei 13.978, de 17 de janeiro de 2020.* Lei Orçamentária Anual para 2020. Publicada no DOU de 20/1/2020.

\_\_\_\_\_. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional 105/2019. Autoriza a transferência direta de recursos de emendas individuais impositivas, a estados, Municípios e ao Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. IN 02/2017: Estabelece regras e diretrizes de acessibilidade para as obras e serviços de engenharia.

\_\_\_\_\_. IN 02/2018: Estabelece diretrizes para execução dos CPS celebrados com a mandatária.

\_\_\_\_\_. IN 05/2018: Institui a Prestação de Contas Informatizada para o passivo.

\_\_\_\_\_. IN 01/2019: Institui a Prestação de Contas Informatizada para os instrumentos vigentes.