TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL Brasil

CoST Infrastructure Transparency Initiative

GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO NOVO PAC: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO NOVO PAC: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL
Brasil

CoST
Infrastructure
Transparency
Initiative

Este trabalho é distribuído sob uma licença de uso livre. Você pode copiar, adaptar e redistribuir o conteúdo apresentado a seguir, desde que dê o devido crédito a suas autoras.

Governança, transparência e participação social no Novo PAC: Desafios e Oportunidades
Dezembro/2024

Autoras | Amanda Faria Lima (Transparência Internacional – Brasil) e Maria da Graça Prado (CoST – Infrastructure Transparency Initiative)

Revisores | Maria Dominguez, Bruno Peixoto, Renato Morgado e Soren Kirk-Jensen

Diagramação | Tangente Design

Foto de capa | Entrega de unidades habitacionais do programa Minha Casa, Minha Vida. Foto: Ricardo Stuckert/ Presidência da República

Este trabalho foi produzido pela Transparência Internacional - Brasil e pela CoST – Infrastructure Transparency Initiative e contou com o apoio da Fundação Gordon e Betty Moore.

Realização:

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL Brasil

CoST Infrastructure Transparency Initiative

Apoio:

GORDON AND BETTY MOORE FOUNDATION

SUMÁRIO

RESUMO PÁG 5

INTRODUÇÃO PÁG 9

1 A GOVERNANÇA E A TRANSPARÊNCIA NO SETOR DE INFRAESTRUTURA
PÁG 13

2 NOVO PAC: GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL
PÁG 17

3 DIAGNÓSTICO DE TRANSPARÊNCIA
PÁG 31

4 DÉFICITS DE GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS DIFERENTES ETAPAS
PÁG 47

5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES
PÁG 59

REFERÊNCIAS PÁG 63

ANEXOS PÁG 67

RESUMO

PRINCIPAIS ACHADOS:

- O nível de transparência do Novo PAC foi considerado insatisfatório, a partir da aplicação de dois métodos de avaliação distintos. Quando comparada com o guia "Infraestrutura Aberta" da Transparência Internacional – Brasil, a transparência identificada nos empreendimentos do Novo PAC é considerada baixa, com nota 8,15 (de 100 pontos). Em relação ao padrão internacional de divulgação de dados do Open Contracting for Infrastructure Data Standard (OC4IDS), apenas 10% dos indicadores são atendidos.
- O conjunto de normas e regulamentos relativos à transparência pública define a orientação legal quanto à divulgação proativa de dados e informações aplicáveis a obras de infraestrutura do Novo PAC. Entretanto, a pulverização e a falta de articulação das normas no tema, combinadas à ausência de identificação dos grupos de dados e informações de projetos que devem ser objeto de publicação obrigatória e proativa, criam uma fragilidade na promoção da transparência do Programa.
- As informações disponíveis sobre o Novo PAC estão dispersas em ao menos três sistemas de gestão da informação diferentes – Obras.Gov, Transfere.Gov e o site do Novo PAC – que não se comunicam automaticamente, o que dificulta a compreensão da informação disponível e o monitoramento do Programa, com riscos para a rastreabilidade das informações.
- Lacunas de informação estão relacionadas a áreas críticas e estratégicas para a governança e o efetivo controle do Novo PAC, como os critérios empregados na seleção dos projetos, a viabilidade técnica dos empreendimentos, as informações sobre o licenciamento ambiental prévio, as consultas às populações e comunidades afetadas pelos empreendimentos, e o monitoramento físico-financeiro.
- Investimentos públicos destinados via contrato de concessão pública ou por meio de parceria público-privada, que representam cerca de 57% dos investimentos sob o Novo PAC, não estão incluídos nos atuais sistemas de gestão e publicação de informação vinculados ao Programa.

- A falta de transparência ativa pública a respeito do alinhamento dos empreendimentos custeados pelo Novo PAC com metas ambientais, sociais e climáticas aumenta a exposição ao risco de práticas de "*greenwashing*".
- O emprego de um sistema de gestão de informações e transparência ativa apenas de cunho declaratório, em que dados tendem a ser divulgados sem documentos de suporte para a validação do que é informado ao público, inviabiliza uma prestação de contas efetiva e fundamentada das iniciativas promovidas pelo Novo PAC.
- O acompanhamento e o monitoramento da execução das medidas institucionais dos projetos realizados pelo Programa são apresentados em formato de texto descritivo, sem haver informações completas e detalhadas sobre sua caracterização e sua implementação.
- A falta de espaços estruturados e acessíveis para a participação das comunidades afetadas e da sociedade civil organizada — seja no planejamento do Programa, seja para a discussão de projetos, carteiras e destinações orçamentárias — tende a reduzir a eficácia do Programa a um modelo de gestão pública de cima para baixo ("*top-down*"), com poucas oportunidades de colaboração e diálogo social.

Com base no diagnóstico realizado, foram propostas medidas orientadas a trazer melhorias em termos de governança, transparência e participação social, que podem ser resumidas a seguir:

MEDIDAS PARA FORTALECER O MODELO DE GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA DO NOVO PAC:

- Garantir a publicação em formato aberto e atualizado dos dados e documentos dos empreendimentos, obras e medidas institucionais do Novo PAC, permitindo o acompanhamento do seu planejamento, da sua contratação, da sua execução e do seu monitoramento, incluindo informações sobre questões sociais e ambientais, e sobre investimentos sob concessão e com participação privada, conforme lista detalhada nos Anexos 3 e 4.
- Publicar normativo que identifique os grupos e categorias de dados e documentos a serem publicados por todos os entes que receberem recursos vinculados a projetos de infraestrutura do Novo PAC, conforme lista detalhada no Anexo 3.

- Promover a divulgação dos dados e documentos relativos aos empreendimentos e obras do Novo PAC em um portal único, ainda que com posterior redirecionamento, sendo o Obras.Gov uma opção para a gestão e a divulgação dessas informações, prevendo-se registro das informações no Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br).
- Manter registro atualizado e público das pautas, das deliberações e dos trabalhos realizados pelo Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC).
- Publicar a documentação relativa à análise de viabilidade e de preparação dos projetos, obras e iniciativas aprovados pelo Programa.
- Desenvolver e publicar normativo que determine o cadastro de investimentos sob concessão pública e com participação público-privada na página do Obras.Gov, identificando e segmentando os grupos e categorias de dados a serem publicados para essas modalidades de investimentos, conforme o Anexo 4.
- Exigir e garantir a transparência de dados e estruturas relativos aos programas de integridade apresentados e implementados pelas empresas que atuam em investimentos do Novo PAC, promovendo a disponibilização pública de informações, documentos e políticas de integridade, bem como a atualização de sua execução e a indicação dos canais de denúncia e reclamação disponíveis.
- Divulgar os critérios, categorias e objetivos ambientais, sociais e climáticos da taxonomia de finanças sustentáveis em desenvolvimento pelo grupo de trabalho do setor de construção.
- Desenvolver e adotar normativo estabelecendo um processo claro e transparente de seleção dos empreendimentos do Novo PAC, com a definição dos critérios que embasam a tomada de decisão e fixam os indicadores de desempenho.
- Criar diretrizes para orientar ministérios e unidades finalísticas na preparação de portfólios de projetos estratégicos que servirão de base para a seleção de empreendimentos do Novo PAC.
- Fixar diretrizes orientando o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos a incluir no Obras.Gov as informações referentes aos processos de licitação e contratação de projetos do Novo PAC.
- Implementar normativo que condicione periodicidade para o preenchimento do cronograma físico-financeiro de empreendimentos do Novo PAC no Obras.Gov e que torne essa etapa condição prévia para as autorizações de empenho.

MEDIDAS PARA FORTALECER O MODELO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO NOVO PAC:

- Criar um conselho participativo multissetorial, com reuniões regulares, para colaboração dentro da governança do Programa, com representação efetiva de grupos da sociedade civil, comunidades afetadas por grandes obras e grupos técnicos com expertise no setor.
- Criar espaços estruturados em todo o ciclo de vida do investimento, inclusive no planejamento, para discussão com a sociedade civil a respeito da inclusão, da avaliação, da concepção e da autorização de empreendimentos com significativo impacto socioambiental, o que inclui empreendimentos em territórios de povos e comunidades tradicionais, estabelecendo-se oportunidades de diálogos e deliberação com grupos sociais direta ou indiretamente afetados e demais comunidades potencialmente impactadas.
- Criar e dar suporte para grupos de observadores formados por membros da sociedade civil e representantes das comunidades locais impactadas pelos empreendimentos, com a finalidade de acompanhar e monitorar a execução e o desempenho das obras estruturantes vinculadas a grandes recursos financeiros e/ou com impactos sociais, ambientais e climáticos significativos.

INTRODUÇÃO

A terceira edição do Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC, ou "Programa") foi lançada em agosto de 2023 por meio do Decreto Federal n° 11.632/2023. O objetivo do Programa é estimular os investimentos público e privado em áreas estratégicas, como infraestrutura, transportes, cidades resilientes, energia renovável, e ciência e tecnologia, combinando desenvolvimento social, econômico e sustentável com processos de neoindustrialização e transição ecológica. O Programa é organizado em 09 (nove) eixos, que compreendem aspectos de infraestrutura social, urbana, logística e energética, com um investimento total previsto de R$ 1,8 trilhão até 2026 (Brasil, 2024a).

Assim como nas duas edições anteriores do Programa, o Novo PAC conta com um conjunto de cerca de 156 medidas institucionais que buscam dar o suporte normativo de gestão e de planejamento para os investimentos previstos (Brasil, 2024b). Essas medidas institucionais contemplam os temas de regulação e licenciamento ambiental, crédito e incentivos econômicos, concessões públicas e Parcerias Público-Privadas (PPPs), transição ecológica e planejamento, e gestão e compras públicas (Brasil, 2024b).

Essenciais para o desenvolvimento social e econômico do país, investimentos em infraestrutura exigem medidas e mecanismos sistêmicos e coordenados de governança pública, com destaque para a transparência, o acesso à informação, e a participação e o controle social. Isso se dá porque o setor está sujeito a elevados riscos de fraude e corrupção, fatores que

podem minar o seu potencial positivo e gerar ineficiências e impactos socioambientais negativos.

Promover a transparência das informações sobre o planejamento, a contratação e a execução das obras de infraestrutura, e promover a ampliação da participação e do controle pela sociedade são medidas que fortalecem a governança do setor e contribuem para um ambiente institucional propício para a implementação eficiente dos projetos (Nelson *et al*., 2021; Prado, 2015).

Ciente desses desafios e visando prevenir os erros identificados nas edições anteriores do Programa[1], o governo federal brasileiro participa do 6° Plano de Ação de Governo Aberto. A inclusão do setor de infraestrutura no Plano foi uma proposta da sociedade civil e foi o tema mais votado na consulta pública que escolheu os temas que integrariam o Plano. Assim, por meio de um compromisso de governo aberto específico para a infraestrutura federal brasileira, organizações da sociedade civil e órgãos federais liderados pela Controladoria-Geral da União (CGU) irão colaborar até 2027 para aprimorar a transparência e a participação social no setor, o que inclui a governança do Novo PAC.

O presente estudo se desenvolve nesse contexto e tem o objetivo de analisar o grau de transparência e as oportunidades de participação social oferecidas pelo Programa, identificando déficits e fragilidades de governança que possam comprometer a integridade e a regularidade do Novo PAC. A análise fundamenta ações de aprimoramento da gestão e da execução do Programa.

O estudo combinou análise de normas, documentos públicos e portais oficiais do governo federal que divulgam informações sobre o Programa. Também foram analisados acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) e da CGU em temas relacionados ao Programa e ao setor de infraestrutura. A percepção de executores do Programa e órgãos de controle a respeito dos diferentes sistemas de informação e mecanismos de participação existentes foram colhidas, apoiando a triangulação das evidências analisadas e para uma compreensão mais abrangente das nuances do Programa[2]. Também foram aplicadas duas metodologias de avaliação de transparência ativa de infraestrutura: a Metodologia Infraestrutura Aberta e o padrão internacional Open Contracting for Infrastructure Data Standard (OC4IDS) para mensuração do grau atual de disponibilização ativa das informações públicas sobre o Programa. A partir da análise desenvolvida, foram identificadas fragilidades no modelo de governança, transparência e participação social desenvolvido e aplicado ao Programa, perspectivas que embasaram a recomendação de ações para o seu aprimoramento.

O estudo está organizado da seguinte forma: uma seção inicial destaca a importância do setor de infraestrutura para o desenvolvimento econômico e social do país. Em

1 Para exemplos de irregularidades nas antigas edições, vide Acórdão TCU 2252/2009 – Plenário.

2 O uso de metodologia mista busca aumentar as forma de validação dos resultados da pesquisa em diferentes fontes de dados, vide Paranhos et al, 2016.

seguida, são analisados os arranjos institucionais do Novo PAC, com destaque para seu desenho de governança, em especial no tema de transparência e mecanismos de participação social. Também é feito um diagnóstico a respeito do nível de transparência e do estado atual da publicação de dados e informações do Novo PAC, com base na verificação de 03 (três) portais específicos: o site do Novo PAC, o Painel Obras.Gov e o Painel Transfere.Gov. São identificados déficits e fragilidades nos processos decisórios e gerenciais do Novo PAC, o que é feito ao longo do ciclo de vida dos empreendimentos e à luz das medidas institucionais do Programa. Conclusões são apresentadas ao final, consolidando os principais achados da análise e as recomendações propostas para a melhoria da governança do Programa.

1 A GOVERNANÇA E A TRANSPARÊNCIA NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

Infraestrutura refere-se ao conjunto de estruturas e serviços básicos que viabilizam o funcionamento da economia e o desenvolvimento das atividades humanas em seus diversos aspectos (Rocha e Ribeiro, 2022), podendo ser compreendida sob duas perspectivas: a infraestrutura social e urbana e a infraestrutura econômica (Pêgo e Campos Neto, 2010 *apud* Rocha e Ribeiro, 2022). A infraestrutura social e urbana refere-se a atividades domiciliares e relativas ao indivíduo, como habitação, saneamento e transporte urbano, enquanto a infraestrutura econômica garante o suporte ao desenvolvimento de atividades produtivas, como ferrovias, portos, energia e telecomunicações (Rocha e Ribeiro, 2022).

O setor tem papel-chave na operação do setor produtivo, impactando a qualidade de vida da população e contribuindo para o desenvolvimento social e econômico de um país. Segundo relatório das Nações Unidas, o setor é essencial para o atingimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), estimando-se ser necessário o investimento anual de um trilhão de dólares para o cumprimento integral dos ODS em todo o mundo (UNEP, 2019).

Infraestrutura de qualidade[3] é tida como um importante motor de crescimento econômico e desenvolvimento

3 O Comunicado dos Líderes do G20, em 2016, define infraestrutura de qualidade como aquela planejada e implementada para ser resiliente, sustentável, socialmente responsável e alinhada a estratégias econômicas e de desenvolvimento, vide https://www.g20.utoronto.ca/2016/160905-communique.html.

social e inclusivo (Miyamoto et al, 2020). Os efeitos positivos diretos e indiretos dos investimentos em infraestrutura sobre o crescimento e desenvolvimento estrutural, econômico e social do Brasil podem, por exemplo, compensar os efeitos negativos do aumento de impostos correntes e futuros (Rocha; Ribeiro, 2022). No entanto, os investimentos atuais no setor estão aquém do necessário. Segundo estimativa da Associação Brasileira dos Usuários dos Portos, de Transportes e da Logística, um investimento anual de 3% do PIB seria necessário apenas para a manutenção das infraestruturas de transporte, enquanto o valor previsto para 2024 foi de apenas 0,60% do PIB destinado a esse setor (Oliveira, 2024).

Falhas de governança marcam o funcionamento do setor ao redor do mundo. Certas características dos empreendimentos exponenciam os riscos de práticas de fraude e corrupção, destacando-se a complexidade técnica e a magnitude dos projetos de infraestrutura (Nawaz, 2010; Zhai *et al*., 2021; Stansbury, 2005; Rajão, Fernandes Júnior e Melo, 2021), a assimetria de informações entre executores e beneficiários das obras (Golden e Picci, 2005; Kenny, 2007), a diversidade de atores envolvidos nos processos de planejamento, contratação e execução (Nawaz, 2010; Zhai *et al*., 2021; Stansbury, 2005; Rajão, Fernandes Junior e Melo, 2021), a falta de participação social no desenho de políticas de infraestrutura (Prado, 2015), e a baixa transparência sobre os recursos investidos e a execução das obras (Bauhr *et al*., 2019).

No Brasil o setor apresenta desafios relativos à eficiência dos investimentos, bem como a questões socioambientais, de governança e da garantia de integridade. Danos ambientais, legitimidade social, escassez de benefícios esperados e violações de regras de boa governança, transparência e participação social são algumas das principais críticas aos megaprojetos de infraestrutura no país (Pereira, 2018). Grandes obras de infraestrutura também são associadas a escândalos de corrupção, impactando tanto a geração de benefícios econômicos quanto implicando efeitos negativos para o meio ambiente e as comunidades afetadas pelos empreendimentos (Transparência Internacional – Brasil e WWF-Brasil, 2021).

Para que promova o interesse público ao qual se destina, o setor deve estar alinhado a sistemas e boas práticas de governança, transparência e participação social (G20, 2019). Em relação a obras e projetos financiados e promovidos pelo Estado brasileiro, os mecanismos, políticas e normas de controle de governança, integridade, combate à corrupção e à fraude, participação e transparência são decisivos para a garantia dos objetivos econômicos, sociais e políticos que pautam o desenvolvimento nacional sustentável. Medidas de fomento à divulgação proativa e atualizada de informações sobre projetos de infraestrutura têm um papel relevante para fortalecer a governança pública e o controle de integridade sobre os projetos e atividades do setor, além de contribuírem para combater a assimetria de informações, franqueando à população o acesso a dados essenciais para o controle social desses investimentos.

Considerando a importância de obras de infraestrutura para o desenvolvimento econômico e social do país, o Novo PAC assume uma responsabilidade central: estimular o investimento em infraestrutura no país, garantindo, ao mesmo tempo, que sua execução seja orientada à promoção da governança, da transparência, da eficiência e do desenvolvimento sustentável e inclusivo. No centro do conceito de desenvolvimento está a necessidade de realização das potencialidades humanas e sociais, com foco na superação de desigualdades e limitações que impedem a prosperidade social, econômica, tecnológica e cultural (Furtado, 2000). E o setor de infraestrutura desempenha papel fundamental dentro desse contexto, juntamente com medidas de governança, controle e transparência.

Mesmo porque, sob a perspectiva de governança e da eficiência, as edições anteriores do Programa indicaram problemas críticos em sua execução. O desenho institucional das edições anteriores não permitiu um monitoramento adequado de etapas cruciais, como a seleção de projetos e o progresso físico-financeiro dos empreendimentos (Prado, 2015). Apesar da publicação de balanços periódicos de execução, esses documentos não garantiam o devido acesso a informações qualificadas e organizadas em bases de dados abertos que, de fato, contribuíssem para o monitoramento das obras (de Oliveira Pinto, 2017). É nesse cenário que o Novo PAC se insere, marcado por um volume substancial de investimentos em infraestrutura para financiar a agenda de desenvolvimento do país, bem como por pendências em questões relevantes de governança, transparência e participação social que não podem ser ignoradas.

2 NOVO PAC: GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O Novo PAC foi lançado em um período de baixo investimento bruto em infraestrutura no Brasil (DIEESE, 2023). A isso somam-se mais de oito mil obras classificadas como paralisadas, segundo levantamento do TCU[4]. Menciona-se, ainda, a preocupação de investidores quanto a elementos-chave do Programa, entre eles a capacidade de boa governança, financiamento e estruturação eficiente de projetos (EY Barômetro da Infraestrutura Brasileira, 2023).

Dificuldades na gestão de recursos e a contratação com base em projetos deficientes foram identificadas como elementos que levaram ao insucesso do Programa no passado[5]. Corrupção e falta de integridade no trato do dinheiro público foram expostas em diversas obras das edições anteriores do PAC[6], comprometendo a credibilidade do Programa perante investidores e a sociedade.

A adoção de um modelo eficiente e coordenado de governança e transparência é essencial para garantir a confiança no Programa e assegurar a integridade e a execução de mecanismos eficazes de participação social. O TCU já pontuou, em acórdão publicado em 2024[7], a necessidade de o Programa empregar "ferramentas de gestão, priorização, transparência e monitoramento"[8] para a retomada de obras inacabadas e paralisadas.

4 Acórdão 2134/2023 – Plenário.

5 https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/obras-paralisadas-no-pais-causas-e-solucoes.htm.

6 https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2012/09/11/interna_politica,321842/grandes-obras-do-pac-sao-campeas-de-irregularidades-diz-relatorio-do-tcu.shtml.

7 Acórdão 1348/2024 – Plenário.

8 "114. Como se nota, são recursos federais bem representativos e que reforçam a importância das determinações sugeridas como deslinde desta auditoria. Ou seja, esse montante expressivo exigirá ainda mais a utilização de ferramentas de gestão, priorização, transparência e monitoramento para auxiliar na retomada e conclusão dos empreendimentos, com o posterior usufruto dos benefícios pela população".

A seguir, são analisados os objetivos e a estrutura do Novo PAC, assim como o modelo de transparência, participação social e controle adotado.

2.1 OBJETIVOS E GOVERNANÇA

O Novo PAC formaliza a retomada da política de infraestrutura inaugurada em 2007 por ocasião do segundo governo Lula. Como um exemplo de política macroeconômica de "*Big Push*"[9], múltiplos setores e objetivos são impulsionados pelo Programa. São, no total, 09 (nove) eixos de investimento: (1) Transporte Eficiente e Sustentável; (2) Infraestrutura social e inclusiva, (3) Cidades Sustentáveis e Resilientes; (4) Água para Todos; (5) Inclusão Digital e Conectividade; (6) Transição e Segurança Energética; (7) Inovação para Indústria da Defesa; (8) Educação, Ciência e Tecnologia; e (9) Saúde. Esses eixos foram identificados pelo Gabinete de Transição como gargalos críticos e prioridades do novo governo Lula[10].

Muitos também são os objetivos do Novo PAC. Desde as finalidades mais imediatas de ampliação dos investimentos, o estímulo ao investimento privado e a integração entre investimentos público e privado até impactos de longo prazo que já integravam os objetivos das edições anteriores, como responsabilidade fiscal, desenvolvimento inclusivo, social e regional, geração de emprego e renda, e aumento da competitividade.

Transição ecológica é uma das novidades da terceira versão do Programa. Esse objetivo busca alinhar infraestrutura, política industrial e financiamento climático, criando uma sinergia entre o Novo PAC e o Plano de Transformação Ecológica (PTE)[11], que contém um eixo específico dedicado à infraestrutura resiliente e à adaptação à mudança do clima[12]. Vale destacar o eixo do PTE relativo às finanças sustentáveis, especificamente no mecanismo de taxonomia sustentável brasileira, pela qual a seleção, o monitoramento e o financiamento de projetos e investimentos, a exemplo das obras de infraestrutura, deverão estar alinhados a objetivos e critérios sociais, ambientais, climáticos e vinculados à Agenda Global 2030 dos 17 ODS da Organização das Nações Unidas (ONU). Trata-se de um mecanismo que deve ser empregado de modo estratégico para essa edição do Novo PAC.

Assim como as edições anteriores, o Novo PAC inclui um conjunto de

9 "*Big push*" pode ser entendido como "um esforço de articulação e coordenação de políticas (públicas e privadas, nacionais e subnacionais, setoriais, tributárias, regulatórias, fiscais, de financiamento, de planejamento, etc.) que alavanquem investimentos nacionais e estrangeiros para produzir um ciclo virtuoso de crescimento econômico, gerador de emprego e renda, redutor de desigualdades e brechas estruturais e promotor de sustentabilidade" (CEPAL, 2023).

10 https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf.

11 https://politicaporinteiro.org/wp-content/uploads/2024/03/Plano-de-Transformacao-Ecologica-do-que-se-trata-politica-por-inteiro-20240328.pdf.

12 https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/transformacao-ecologica/nova%20-infraestrutura-verde-e-adaptacao.

medidas institucionais, e atos normativos e de gestão que dão suporte institucional para o desenvolvimento dos investimentos previstos (Brasil, 2024b). Atualmente, o Programa conta com 156 medidas institucionais previstas, com diversos graus de implementação, organizadas em cinco eixos: (1) aperfeiçoamento do ambiente regulatório e do licenciamento ambiental; (2) expansão do crédito e incentivos econômicos; (3) aprimoramento dos mecanismos de concessão e PPPs; (4) incentivos à transição ecológica; e (5) planejamento, gestão e compras públicas (Brasil, 2024b).

Os elevados valores de investimento permanecem como marca característica do Novo PAC. Estima-se um investimento da ordem de R$ 1,8 trilhão, sendo R$ 1,3 trilhão aplicável entre 2023 e 2026, e R$ 0,5 trilhão após 2026. De acordo com informações da Casa Civil[13], o investimento incluirá recursos do Orçamento Geral da União (OGU) da ordem de R$ 371 bilhões, financiamento de bancos públicos somando R$ 362 bilhões, investimentos por meio de concessões e PPPs com R$ 612 bilhões, e investimentos de estatais com R$ 343 bilhões. A Petrobras[14] é a empresa estatal com mais recursos alocados dentro do Programa: cerca de R$ 323 bilhões em quatro anos. Cidades Sustentáveis e Resilientes, Transição e Segurança Energética e Transporte Eficiente e Sustentável são os eixos que concentrarão a maior parte dos investimentos do Novo PAC (Figura 1).

13 https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2023/08/novo-pac-vai-investir-r-1-7-trilhao-em-todos-os-estados-do-brasil#:~:text=Os%20investimentos%20previstos%20no%20Novo,divis%C3%A3o%20dos%20investimentos%20por%20estado%20.

14 https://agencia.petrobras.com.br/w/negocio/petrobras-investira-mais-de-r-300-bilhoes-no-novo-pac.

FIGURA 1 Novo PAC em números.

MATERIALIDADE		1,8 TRILHÃO DE REAIS															
Transporte eficiente e sustentável		Infraestrutura social e inclusiva		Cidades sustentáveis e resilientes		Água para todos		Inclusão digital e conectividade		Transição e segurança energética		Inovação para indústria de defesa		Educação, Ciência e Tecnologia		Saúde	
R$ 363,0 bi		R$ 3,8 bi		R$ 614,5 bi		R$ 30,8 bi		R$ 24,4 bi		R$ 666,3 bi		R$ 52,8 bi		R$ 44,8 bi		R$ 31,1 bi	
Subeixo	Em R$ (bi)	Subeixo	Em R$ (bi)	Subeixo	Em R$ (bi)	Subeixo	Em R$ (bi)	Subeixo	Em R$ (bi)	Subeixo	Em R$ (bi)	Subeixo	Em R$ (bi)	Subeixo	Em R$ (bi)	Subeixo	Em R$ (bi)
Rodovias	202,2	Cultura	2,3	Minha casa, Minha Vida	345,4	Abastecimento de água	11,5	Conectividade nas escolas e unidades de saúde	6,5	Geração de energia	97,9			Educação básica	26,4	Atenção primária	7,5
Ferrovias	91,3	Esportes	616 (mi)	Financiamento habitacional	160	Infraestrutura hídrica	11,8	Expansão do 4G e implantação do 5G	14,8	Luz para todos	13,6			Educação profissional e tecnológica	3,7	Atenção especializada	13,9
Portos	54,8	Segurança pública com cidadania	800 (mi)	Periferia viva	11,7	Água para quem precisa	3	Infovias	2	Transmissão de energia	92,4			Educação superior	4,5	Preparação para emergências sanitárias	272 (mi)
Aeroportos	10,6			Mobilidade urbana sustentável	52,9	Revitalização de bacias hidrográficas	4,4	Serviços postais	820,1 (mi)	Eficiência energética	1,8			Inovação e pesquisa	10,2	Complexo industrial da saúde	9,3
Hidrovias	4,1			Gestão de resíduos sólidos	1,9			TV Digital	154 (mi)	Petróleo e gás	430,5					Telesaúde	150 (mi)
				Prevenção a desastres	16,3					Pesquisa mineral	306,7 (mi)						
				Esgotamento sanitário	26,4					Combustíveis de baixo carbono	29,8						

Fonte: Elaboração própria a partir das informações coletadas no Portal do Novo PAC. https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/. Acesso em: 25 nov. 2024.

Em termos de estrutura, o Novo PAC prevê 03 (três) órgãos principais de governança – o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC) e a Secretaria Especial do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC). Cabe ao primeiro, como órgão deliberativo, definir as diretrizes e os critérios de implementação do Novo PAC, além de discriminar as ações passíveis de transferência obrigatória para execução pelos entes federativos[15]. Como órgão consultivo, o GEPAC se encarrega de analisar as propostas de ações e medidas para inclusão no âmbito do Novo PAC, estabelecendo metas e acompanhando resultados de implementação e execução do programa[16]. À SEPAC compete subsidiar os demais órgãos na definição de diretrizes e critérios para a implementação das metas do Programa, além de articular ações e medidas institucionais. Também é responsável por planejar, monitorar e avaliar os resultados do Novo PAC, assim como produzir informações gerenciais relacionadas ao Programa[17].

Salas de situação, que existiam nas edições anteriores, também integram o modelo de governança do Novo PAC. Nas edições anteriores, as salas de situação desempenhavam um papel crucial no alinhamento estratégico e político entre representantes do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda, da Casa Civil e do Ministério setorial responsável por cada empreendimento. Nessas oportunidades, o andamento e a implementação de carteiras e projetos estruturantes eram discutidos e os debates alimentavam instâncias estratégicas superiores de governança (Prado, 2015).

De acordo com informações divulgadas pela Casa Civil, dentro do Novo PAC as salas de situação serão organizadas por eixo ou subeixo e se destinarão a "coordenar e monitorar a implementação das ações do Programa"[18]. Acredita-se que, para o Novo PAC, as salas de situação serão empregadas para a resolução de situações estratégicas supervenientes e para dar resposta a emergências e demandas urgentes.

15 Art. 3º, Decreto no 11.632/2023: "Fica instituído o CGPAC, órgão de natureza deliberativa, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, com as competências de, por meio de resolução: I – definir diretrizes e critérios para a implementação e a execução do Novo PAC; II – discriminar as ações e as medidas a serem executadas no âmbito do Novo PAC; e III – definir as ações do Novo PAC passíveis de transferência obrigatória cuja execução pelos entes federativos seja de interesse da União".

16 Art. 5º, Decreto no 11.632/2023: "Fica instituído o GEPAC, órgão de natureza consultiva vinculado ao CGPAC, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, com as competências de: I – analisar as propostas de inclusão de ações e medidas no âmbito do Novo PAC, previamente à deliberação do CGPAC; II – estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do Novo PAC; e III – exercer outras atribuições que lhe forem estabelecidas ou delegadas pelo CGPAC".

17 Art. 5º, Decreto no 12.169/2024: "À Secretaria Especial do Programa de Aceleração do Crescimento compete: I – subsidiar a definição das diretrizes e dos critérios para a implementação e a execução das metas relativas às ações e às medidas integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC; II – articular as ações e as medidas institucionais associadas às políticas industrial e de qualificação profissional relacionadas ao Novo PAC; III – planejar, monitorar e avaliar os resultados do Novo PAC; IV – produzir informações gerenciais relativas ao Novo PAC; V – auxiliar as ações do Gabinete Pessoal do Presidente da República, quando solicitado; e VI – exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Ministro de Estado da Casa Civil".

18 https://www.gov.br/transferegov/pt-br/noticias/eventos/fntu/viiifntu/apresentacoes/evento-51-investimentos-do-governo-federal.pdf.

Fazem parte, ainda, da governança do Novo PAC os órgãos e entidades executoras. Esses são entes da Administração Pública Federal responsáveis pela transferência dos recursos, além de execução direta, acompanhamento e monitoramento das ações e medidas do Novo PAC[19]. Nos termos do Decreto Federal n° 11.632/2023, as entidades executoras se encarregam de prestar todas as informações necessárias para o acompanhamento e o monitoramento do Programa[20].

Por fim, seguindo as definições da Lei Federal n° 11.578/2007, que instituiu o Programa originalmente, os estados, Distrito Federal e municípios podem receber transferência de recursos para a execução de investimentos relacionados ao Novo PAC, mediante termo de compromisso, que deve conter a identificação do objeto, a definição de metas e etapas, o plano de aplicação dos recursos, o cronograma de desembolso e execução do objeto, e a garantia da existência de recursos complementares, quando necessários[21]. Dentro do Novo PAC, a transferência dos recursos aos entes subnacionais é operacionalizada por meio do PAC Seleções[22].

2.2 O MODELO DE TRANSPARÊNCIA

Nenhum dos objetivos do Novo PAC refere-se expressamente à promoção da transparência. O tema não é destaque entre as medidas institucionais do Programa, aparecendo, de forma ampla, entre as medidas para aperfeiçoamento do modelo de transferência de recursos da União[23] e das plataformas digitais Transfere.Gov, Obras.Gov e Mãos à Obra[24]. É citado mais especificamente em relação ao marco regulatório do licenciamento

19 Art. 2º, II, § 1º, Decreto no 11.632/2023: "Considera-se executor o órgão ou a entidade da administração pública federal responsável pela transferência dos recursos, pela execução direta, pelo acompanhamento e pelo monitoramento das ações e das medidas no Novo PAC".

20 Art. 2º, II, § 2º, Decreto no 11.632/2023: "Os órgãos e as entidades executoras do Novo PAC prestarão todas as informações necessárias para o acompanhamento e o monitoramento do Programa".

21 Art. 3°, Lei n° 11.578/2007: " As transferências obrigatórias para execução das ações do PAC são condicionadas ao cumprimento dos seguintes requisitos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios beneficiários, conforme o constante de termo de compromisso: (Vide Decreto nº 8.152, de 2013) I – identificação do objeto a ser executado; II – metas a serem atingidas; III – etapas ou fases de execução; IV – plano de aplicação dos recursos financeiros; V – cronograma de desembolso; VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas; e VII – comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador, quando a ação compreender obra ou serviço de engenharia".

22 Mais informações em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/selecoes.

23 "e) Planejamento, Gestão e Compras Públicas (..) Medida: Aperfeiçoamento do modelo de execução dos recursos oriundos de Transferências da União (..) (a) aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão e controle, visando à eficácia e à transparência no uso dos recursos da União".

24 "e) Planejamento, Gestão e Compras Públicas (..) Medida: Aperfeiçoamento do modelo de execução dos recursos oriundos de Transferências da União (..) (c) aprimoramento dos sistemas e aplicativos Transfere.gov, Obras.gov e de suas ferramentas acessórias (inclusive Mãos à Obra)".

ambiental[25], no contexto do financiamento para concessões e PPPs[26], e em relação ao planejamento, à gestão e às compras públicas[27]. Apesar de tais medidas de transparência representarem o pano de fundo institucional necessário à boa governança do Programa, estão mencionadas apenas entre as 05 (cinco) últimas submedidas de um rol de mais de 156 medidas institucionais listadas.

As medidas institucionais delimitam dois mecanismos principais de transparência no modelo do Novo PAC, que são as plataformas digitais Transfere.Gov e Obras.Gov.

2.2.1 Transfere.Gov

Instituído por meio do Decreto Federal no 11.271/2022, o Transfere.Gov é a plataforma desenvolvida para gerir e operacionalizar as parcerias que implementam políticas públicas descentralizadas. Construído a partir da antiga Plataforma +Brasil, trata-se de um sistema da União que se encarrega da formalização e da implementação de parcerias públicas, e da transferência de recursos federais para os estados, municípios e Distrito Federal, bem como para as Organizações da Sociedade Civil.

Sua utilização não se limita apenas ao Novo PAC ou a projetos de infraestrutura, tendo aplicação a todo investimento público federal objeto de descentralização. O objetivo do sistema foi substituir o processo físico pelo eletrônico, garantindo maior rastreabilidade ao procedimento de repasse de verbas federais[28].

Associado a um sistema de acesso restrito a gestores, o Transfere.Gov possui aba "acesso livre" que permite ao público consultar as informações da plataforma, bem como painéis gerenciais que possibilitam a visualização agregada das informações e a realização de buscas e filtros. Em termos de alcance, a ferramenta operacionaliza transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União que forem de execução direta. Recursos e empreendimentos executados via concessões, execuções indiretas e PPPs não estão incluídos no sistema.

Dentro do modelo do Novo PAC, a transferência de verbas da União para os estados, municípios e Distrito Federal, destinada à execução de projetos como obras e serviços de engenharia, estudos de viabilidade técnica e outras modalidades de contratação, ocorre por meio da assinatura de termos de compromisso. A operacionalização desses repasses é realizada pelo Transfere.Gov. Atualmente, o Transfere.Gov apenas publica informações a respeito da execução de Termos de Compromisso firmados no âmbito de projetos e recursos do Novo PAC, não possuindo informações similares acerca das edições passadas do Programa.

25 "c) modernizar e integração dos sistemas de licenciamento ambiental federal para maior eficiência e transparência na organização das informações e bases de dados, incluindo aplicações de Inteligência Artificial".

26 "(b) estruturação de novas fontes e instrumentos para viabilização financeira de concessões e PPPs, por meio da criação de fundos que viabilizem financiamento cruzado entre projetos com transparência e controle".

27 O programa articula os planejamentos setoriais, bem como as medidas de aprimoramento dos mecanismos de gestão e de ampliação da transparência.

28 https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/sobre-a-plataforma-mais-brasil/sobre-a-plataforma.

2.2.2 Obras.Gov

Específico para infraestrutura, o Obras.Gov foi construído a partir do antigo Cadastro Integrado de Projetos de Investimento do Governo Federal (CIPI), se tornando a solução integrada de tecnologia empregada para "acompanhamento e monitoramento da execução dos investimentos em projetos de infraestrutura do Governo Federal"[29]. Foi criado com o objetivo de centralizar todas as informações dos projetos de investimento em infraestrutura financiados pelos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

Esse escopo inclui tanto os projetos de infraestrutura realizados diretamente por órgãos e entidades federais quanto aqueles executados de maneira indireta por administrações públicas estaduais, distritais ou municipais, consórcios públicos ou entidades privadas sem fins lucrativos. Estão fora do Obras.Gov os projetos custeados pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário ou com recursos oriundos dos fundos sociais, como o Fundo de Arrendamento Residencial e o Fundo de Desenvolvimento Social. Por conter um identificador único para cada intervenção, categoria que abrange obras, projetos ou estudos de infraestrutura, o sistema Obras.Gov promete "rastreabilidade da execução dos investimentos de ponta a ponta"[30] com geolocalização e possibilidade de cruzamento da informação com áreas de restrição, tais como faixa de fronteira, terra indígena, território quilombola ou unidade de conservação.

Desde 2021, o portal passa por aprimoramentos incrementais, evoluindo para um sistema de acompanhamento das obras públicas federais, para além de um simples repositório e sistema de cadastramento de obras. Desde 2023, o portal permite associar fotos e vídeos para acompanhar a execução física das intervenções cadastradas e notificar gestores acerca da necessidade de atualização dos dados. A plataforma possibilita o envio de dados de licitação e contrato para os entes que não utilizam o sistema eletrônico de compras, com agrupamento de informações de cadastro, além de dados financeiros e da execução física das intervenções[31].

O portal conta, também, com uma ferramenta analítica, denominada Painel Obras.Gov, que disponibiliza informações sobre o processo licitatório, a contratação e a execução orçamentária das obras cadastradas. Em relação ao Novo PAC, o Painel Obras.Gov apenas divulga informações relacionadas às transferências de recursos do Programa aos governos subnacionais no âmbito do PAC Seleções[32]. Informações sobre as obras custeadas com orçamento federal de execução direta não são acessíveis pelo Painel Obras.Gov. Tanto o Obras.Gov quanto o Painel Obras.Gov não publicam dados de empreendimentos executados em edições passadas do Programa.

29 https://www.gov.br/transferegov/pt-br/obrasgov/sobre.

30 https://www.gov.br/transferegov/pt-br/obrasgov/doc/cartilha-adesao.pdf.

31 https://www.gov.br/transferegov/pt-br/obrasgov/atualizacoes.

32 Mais detalhes a respeito do PAC Seleções, vide tópico 2.3.

Do ponto de vista operacional, apesar das muitas funcionalidades, o sistema ainda enfrenta um desafio significativo de adesão pelos órgãos federais. Os diferentes níveis de maturidade de gestão e controle digital entre os entes federais tendem a prejudicar a uniformidade, a constância e a consistência na atualização do sistema, o que se soma à necessidade de preenchimento manual, gerando retrabalho no preenchimento de sistemas internos de cada órgão.

Por decisão do TCU[33], um módulo de gestão de obras passará a integrar o Obras.Gov em 2025. Com isso, documentos de progresso, como boletins de medição e relatórios de suporte, passarão a fazer parte do sistema. Atualmente, as informações registradas no Obras.Gov são de caráter apenas declaratório, não requerendo base documental comprobatória para evidenciar a declaração feita. A inclusão de documentos aumentaria a rastreabilidade e a confiabilidade das informações prestadas.

2.2.3 Demais mecanismos de transparência

A transparência no Novo PAC é promovida, ainda, por outros mecanismos. Um deles é o próprio Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), instância criada para dar publicidade às ações do Programa. Conforme prevê o Decreto Federal no 11.855/2023, que regula as transferências obrigatórias de recursos do Programa, a discriminação de ações do Novo PAC é feita por meio de resoluções do CGPAC, publicadas em correspondente endereço eletrônico[34], representando o órgão interno do Programa responsável por divulgar publicamente os dados relativos a aplicações financeiras e destinações de recursos no contexto da iniciativa[35].

Um segundo mecanismo de transparência são os relatórios de acompanhamento orçamentário e de etiquetagem de gastos. Previstos nas medidas institucionais, na categoria de mecanismos de planejamento e avaliação, esses relatórios são instrumentos de execução orçamentária que têm como objetivo demonstrar de forma detalhada a aplicação dos recursos e repasses federais.

Poucas informações estão disponíveis a respeito de como esses relatórios serão implementados e se seguirão um formato semelhante ao dos balanços das edições anteriores do Programa. Em apresentação divulgada pela Casa Civil consta que informações sobre a execução das ações e medidas institucionais serão disponibilizadas por meio da "apresentação semestral de balanços públicos, contendo estágio e situação dos empreendimentos, impactos sobre a ampliação de investimentos e geração de empregos, e alinhamento com as diretrizes gerais"[36]. No entanto, até o momento, nenhum relatório de acompanhamento orçamentário e etiquetagem dos gastos sobre o Novo PAC foi divulgado.

33 Acórdão 517/2024 – Plenário.

34 https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/legislacao.

35 Art. 3º, §§ 2º e 3º, Decreto no 11.855/2023.

36 https://www.gov.br/transferegov/pt-br/noticias/eventos/fntu/viiifntu/apresentacoes/evento-51-investimentos-do-governo-federal.pdf.

O acompanhamento e o monitoramento do Programa serão realizados pelos órgãos executores, apesar de não estar esclarecido pelo modelo do Novo PAC como isso se implementará na prática. Em especial, não está detalhado no art. 2º, II, § 2º do Decreto Federal no 11.632/2023 se tais acompanhamento e monitoramento resultarão em relatórios gerenciais de controle de progresso físico dos projetos. Tais processos se diferenciam dos relatórios de acompanhamento orçamentário por focarem no acompanhamento de obra ou intervenção financiada pelo Programa. Também não se sabe se tais relatórios gerenciais serão publicados pelos órgãos executores ou se serão emitidos e disponibilizados diretamente através do Obras.Gov.

Por fim, o modelo do Programa prevê a celebração, pela CGU, de Pactos pela Integridade com as empresas privadas participantes do Novo PAC, que estão incluídos entre as medidas institucionais do Programa. Essa é uma iniciativa da CGU[37] que faz parte do programa Pacto Brasil pela Integridade Empresarial, cujo objetivo é estimular as empresas privadas a respeitarem padrões mínimos de compliance e ética empresarial. Através de um formulário de conformidade[38], o selo "Pacto Brasil" busca avaliar as medidas de integridade praticadas pelo setor privado, em áreas como gestão de riscos, controles internos e *due diligence*. As empresas ainda estão aderindo ao Pacto, tratando-se de iniciativa em fase inicial de implementação.

Além desses mecanismos, o Sistema de Compras do Governo Federal (Compras.gov.br), o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e o Painel do Orçamento Federal (SIOP) são canais de transparência aplicáveis ao Programa. Em relação aos dois primeiros mecanismos, os empreendimentos do Novo PAC serão licitados e contratados por meio desses sistemas federais, permitindo que o público tenha acesso a informações detalhadas sobre cada fase dos processos de contratação, incluindo editais, propostas, resultados de licitações e contratos. Já no Painel do Orçamento Federal é possível verificar a execução orçamentária relativa ao Resultado Primário 3, específico para o PAC.

2.3 MECANISMOS DE CONTROLE INSTITUCIONAL

O modelo do Programa prevê mecanismos de controle e governança específicos. Tal como nas edições anteriores do Programa, as auditorias de conformidade e operacionais realizadas pelo TCU contribuem para o controle e o acompanhamento externos do Programa. Auditorias de conformidade[39] investigam aspectos legais, fazendo parte do plano anual

37 https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/pacto-brasil#pq.

38 https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/pacto-brasil/arquivos/guia-de-autoavaliacao-pacto-brasil.pdf.

39 https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/controle-e-fiscalizacao/auditoria/normas-de-fiscalizacao/auditoria-de-conformidade.htm.

de fiscalização de obras do TCU, denominado Fiscobras. Materialidade, risco e relevância são os critérios utilizados para selecionar empreendimentos para fiscalização, e os aspectos investigados incluem escopo e qualidade do projeto, critérios de edital, orçamento da obra, preço contratado, e cronogramas. Por outro lado, as auditorias operacionais[40] concentram-se em aspectos de eficiência e efetividade, além de práticas de planejamento, identificando oportunidades de melhoria em programas e políticas em andamento.

Os dois modelos de auditoria se aplicam no contexto da fiscalização exercida pelo TCU sobre o Novo PAC. A auditoria do Plano Nacional de Logística, realizada em 2023, avaliou, entre outros aspectos, o portfólio de empreendimentos selecionados pelos Ministérios dos Transportes e de Portos e Aeroportos para integrar o Novo PAC, questionando, inclusive, os critérios de seleção empregados[41]. Dada a importância do Programa, o TCU também realizará um trabalho transversal de auditoria no Novo PAC. Dentro do Fiscobras 2024, o relatório publicado analisou o Programa sob três perspectivas: (1) existência de critérios para a seleção das obras incluídas no Programa; (2) atuação da Casa Civil como órgão de centro de governo, em especial, quanto à gestão da informação e à transparência do portal do Novo PAC; e (3) observância ao artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (TCU, 2024).

Dado o seu papel de órgão central de controle interno do governo federal, a CGU também realiza auditorias temáticas ou transversais, sendo responsável por acompanhar a agenda de transparência pública federal. Criticidade e materialidade são os critérios utilizados nas análises de auditoria, subsidiando a decisão de quando uma avaliação *in loco* será necessária, e em quais empreendimentos. No entanto, considerando que a CGU não tem competência direta de fiscalização sobre a Casa Civil, órgão coordenador do Novo PAC, cabe a ela apenas o controle dos órgãos federais executores de empreendimentos do Programa, além da fiscalização e do acompanhamento da transparência do Programa. Informações de órgãos de controle indicaram que as auditorias do TCU e da CGU, mesmo quando combinadas, abrangeriam menos de 10% do total de obras do Novo PAC.

Por fim, cabe mencionar o PAC Seleções, uma inovação trazida pelo Novo PAC para descentralizar o processo de seleção de projetos. Ainda que o objetivo primordial do mecanismo tenha sido estimular o pacto federativo e o desenvolvimento econômico regional[42], o PAC Seleções criou um compartilhamento de responsabilidades no processo de identificação de projetos ao permitir que estados e municípios escolhessem projetos em eixos do Programa executados

40 https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/controle-e-fiscalizacao/auditoria/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm.

41 Acórdão 2519/2023 – Plenário.

42 https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/selecoes.

pelos Ministérios das Cidades, da Saúde, da Educação, da Cultura, da Justiça e do Esporte.

Todo o procedimento do PAC Seleções se desenvolveu dentro do Transfere.Gov. Os editais foram publicados, dando transparência aos critérios especificados por cada ministério, resultando em 12.830 obras e empreendimentos selecionados. Além disso, a publicação final dos resultados reforçou o mecanismo de prestação de contas em torno da seleção de tais projetos[43]. De outro lado, a escolha dos projetos beneficiários entre aqueles apresentados pelos entes subnacionais recaiu unicamente sobre o CGPAC.

O diagrama a seguir resume as linhas gerais da estrutura de governança do Novo PAC, bem como os principais canais de transparência e controle acima referidos (Figura 2).

FIGURA 2
Desenho institucional do Novo PAC

43 https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/selecoes/resultados-da-selecoes.

2.4 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

O Novo PAC menciona a participação social em duas oportunidades. A medida institucional relativa ao aperfeiçoamento do marco regulatório do licenciamento ambiental prevê ação relacionada à participação social ao sugerir a regulamentação da Convenção n° 169 da Organização Internacional do Trabalho, que trata da consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas, territórios quilombolas ou comunidades tradicionais. No entanto, não há informações públicas a respeito do andamento da implementação dessa medida.

Sobre a consulta e a participação social em projetos, obras e atividades com significativos impactos socioambientais, importante é a Resolução nº 09, de 03 de dezembro de 1987, publicada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que dispõe sobre os requerimentos de realização de audiências públicas em licenciamentos ambientais com incidência do Estudo Prévio de Impactos Ambientais (EIA) e do Relatório de Impactos ao Meio Ambiente (RIMA). Segundo a normativa, sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o órgão ambiental promoverá a realização de audiência pública[44]. Trata-se de um instrumento a ser considerado para o fomento da participação social em grandes obras de infraestrutura promovidas ou financiadas pelo Novo PAC e que tiverem significativos impactos ao meio ambiente e a comunidades locais ou tradicionais.

De outro lado, a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU n° 32/2024 estabelece, entre as responsabilidades do proponente ou recebedor dos Termos de Compromisso no âmbito do PAC Seleções, a responsabilidade de "estimular a participação dos beneficiários finais na elaboração e implementação do objeto do termo de compromisso, bem como na manutenção do patrimônio gerado por estes investimentos" (art. 8°).

Espaços estruturados de participação e engajamento social, seja em nível de debate político, seja para a discussão de projetos e carteiras específicos, não estão previstos. O Decreto Federal n° 11.632/2023, que cria o Programa, bem como a Lei Federal n° 11.578/2007, que o instituiu em sua primeira versão, em 2007, e continua vigente, não preveem a participação da população em nenhum momento, nem apresentam formas de interação entre a sociedade e o governo em relação ao Programa. Como já apresentada, a própria estrutura de governança do Programa não prevê a participação da população ou da sociedade civil organizada em nenhuma de suas instâncias de governança, tampouco momentos de consulta ou diálogo sobre os empreendimentos ou a implementação das medidas institucionais.

44 Art. 3º, Resolução nº 09/1987 – CONAMA.

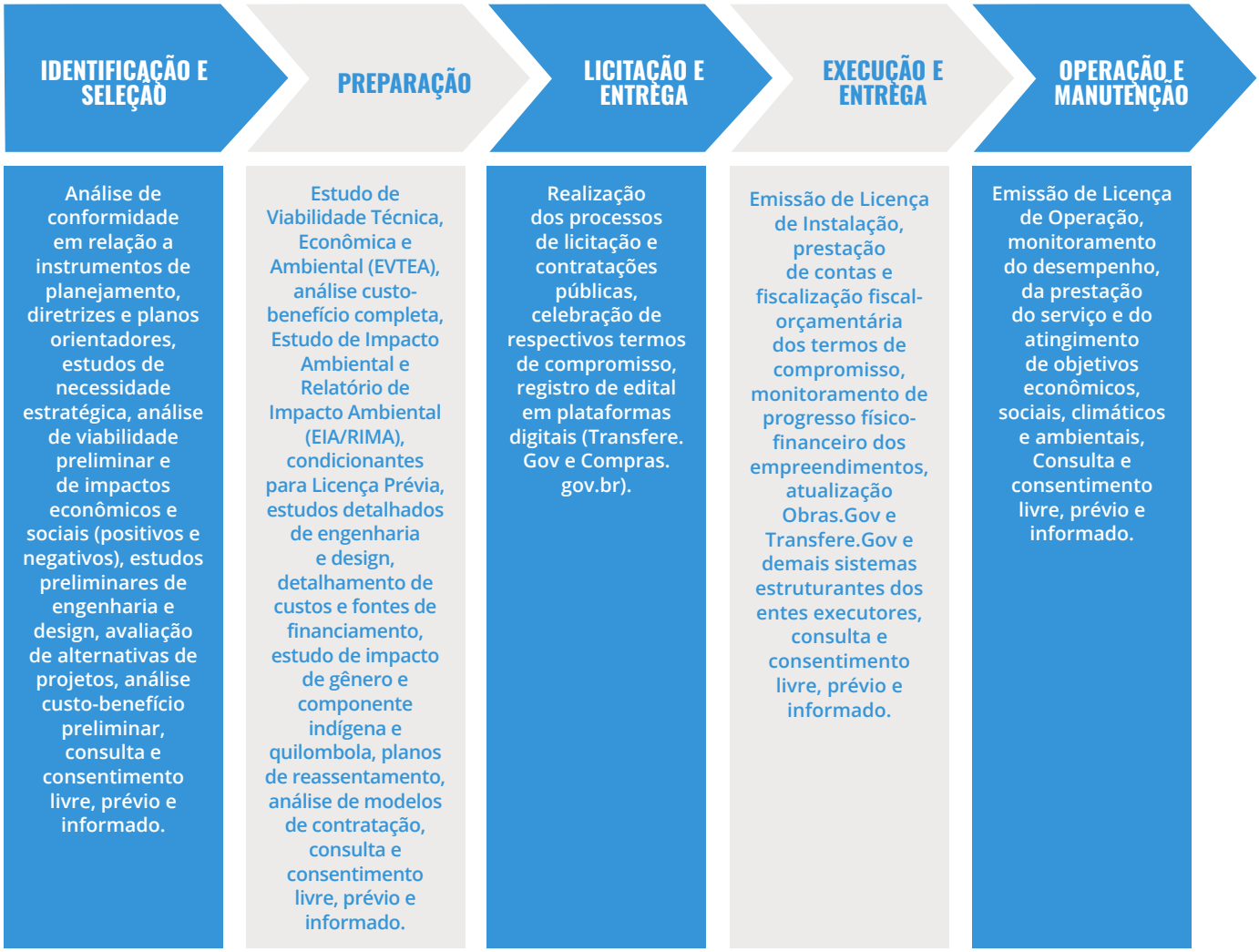
3 DIAGNÓSTICO DE TRANSPARÊNCIA

Para ser efetivo, o modelo de transparência do Novo PAC deve garantir visibilidade sobre todas as etapas do ciclo de vida dos projetos de infraestrutura, desde a identificação até a entrega final da obra (Figura 3). Em se tratando de empreendimento em regime de concessão ou PPP, a transparência também deve incidir sobre a etapa de operação do empreendimento para garantir o acesso público durante a prestação dos serviços contratados. Além disso, como a transição ecológica é objetivo-chave do Programa, é fundamental que haja alinhamento dos empreendimentos com as políticas e os compromissos climáticos, para que se evite financiamento de projetos que contrariem os objetivos e propósitos de políticas ambientais e climáticas e do Plano de Transformação Ecológica (PTE).

Como apontado pelo relatório Fiscobras 2024, elaborado pelo TCU, o Programa apresenta falha na disponibilização ativa das informações sobre seus investimentos, bem como ausência de um sistema que organize todas as informações sobre os investimentos, sendo atualmente utilizadas planilhas de Excel para o controle junto aos órgãos executores. Valores de investimento, fontes de financiamento, percentuais de execução e datas previstas de conclusão, além de informações sobre a execução contratual, não estão disponíveis segundo a avaliação do órgão de controle (TCU, 2024).

Analisando-se as informações disponíveis, bem como os processos e sistemas de publicação de dados do Novo PAC, identificam-se lacunas em

diferentes etapas do ciclo de vida dos investimentos em infraestrutura, o que pode gerar riscos à integridade do Programa. Um diagnóstico de transparência e dos riscos de integridade será detalhado nos capítulos seguintes.



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil, 2022; ISA, 2023.

FIGURA 3
Principais etapas e atividades do ciclo de vida de projetos de infraestrutura.

3.1 PANORAMA LEGAL DA TRANSPARÊNCIA DA INFRAESTRUTURA NO BRASIL

As normas federais que versam sobre o direito de acesso à informação, o orçamento público, os contratos e as licitações garantem uma relevante base legal para a transparência de informações sobre obras de infraestrutura no Brasil. Somam-se a esse conjunto normativo as legislações relativas à gestão ambiental, pertinentes ao licenciamento ambiental e à respectiva execução das condicionantes socioambientais, tema de relevância para grandes obras de infraestrutura, sendo esses os empreendimentos que necessitam passar pelo processo de licenciamento ambiental.

Nesse sentido, é fundamental a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei Federal n° 12.527/2011) que define as bases gerais para a garantia do direito ao acesso à informação, abordando tanto

a divulgação proativa das informações quanto os procedimentos para a solicitação das informações. De forma específica, a LAI determina a obrigatoriedade da divulgação proativa de informações sobre obras públicas (art. 8°, inciso V), bem como sobre os processos licitatórios e de contratação (art. 8°, inciso IV).

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal n° 101/2000) determina a transparência do planejamento e da destinação dos recursos públicos, incluindo, portanto, todo o investimento público relacionado a obras de infraestrutura.

A legislação relacionada a contratações públicas e que regula as parcerias entre o setor público e o setor privado traz obrigações de transparência com implicações diretas para obras de infraestrutura. A atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n° 14.133/2021) define a publicidade como um dos seus princípios orientadores (art. 5°). Ela determina a publicidade de todos os atos praticados no processo licitatório, bem como dos contratos e aditivos, com algumas poucas ressalvas (art. 13). O Portal Nacional de Compras Públicas é criado nessa norma (art. 174), com o objetivo de centralizar a divulgação de informações relacionadas às contratações públicas.

No que toca à relação entre os setores público e privado, a Lei de Concessões (Lei n° 8.987/1995) também tem a publicidade como um dos seus princípios orientadores (art. 14), bem como garante o direito de obtenção de certidão sobre atos, contratos, decisões ou pareceres relativos às licitações ou às próprias concessões (art. 22). A Lei das PPPs (Lei n° 11.079/2004) determina a transparência como uma das diretrizes para as contratações sob essa modalidade (art. 4°, inciso V). Além disso, a realização de consultas públicas, com a devida publicidade de seus respectivos documentos, é obrigatória (art. 10, inciso VI).

Sobre as contratações realizadas por empresas públicas, a Lei Federal n° 13.303/2016 determina a divulgação atualizada e tempestiva de informações relevantes sobre a atuação da empresa, com destaque para suas atividades desenvolvidas e seus dados econômico-financeiros, que incluem eventuais contratações para a realização de obras de infraestrutura (art. 8°, inciso III).

Em relação à legislação ambiental, as obrigações de transparência estão centradas na divulgação de informações sobre o licenciamento ambiental, processo obrigatório para atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, ou que possam causar degradação ambiental, característica das obras de infraestrutura. A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n° 6.938/1981) determina a publicidade de todos os pedidos de licenciamento ambiental e suas respectivas renovações e concessões (art. 10, §1°). A Lei de Transparência Ambiental (Lei n° 10.650/2003), por sua vez, garante o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos, incluindo políticas, planos e programas potencialmente causadores de impactos ambientais, bem como pedidos de licenciamento ambiental e estudos de impacto ambiental (art. 2°).

Segundo a Lei Federal nº 6.938/1981, um dos seus instrumentos é o SINIMA (Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente), devendo os

órgãos ambientais de todos os níveis federativos atuarem em coordenação para a divulgação e o acesso às informações sobre procedimentos e licenciamentos de atividades ou obras e projetos com significativos impactos. Vale destacar a referida Lei Federal nº 10.650/2003, que dispõe sobre o acesso à informação ambiental e obriga os órgãos ambientais a permitirem o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratarem de matéria ambiental, bem como a fornecerem todas as informações ambientais que estiverem sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a políticas, planos e programas potencialmente causadores de impactos ambientais.

Considerando o contexto do governo federal, objeto deste estudo, destacam-se normas específicas que buscam regular e fomentar a divulgação de informações públicas. O Decreto Federal n° 7.724/2012, que regulamenta a LAI no âmbito do governo federal, garante a disponibilização proativa de informações sobre obras públicas (art. 7°, §3°, inciso II) e dos processos licitatórios e de contratação (art. 7°, §3°, inciso V).

A Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal (Decreto Federal n° 8.777/2016) prevê que cada órgão ou entidade da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá possuir e implementar um Plano de Dados Abertos, contendo inventário e catálogo de dados, mecanismos de priorização na abertura desses dados, cronograma de abertura, papéis e responsabilidades, e realização de processos de engajamento dos cidadãos e de fomento ao uso dos dados pelo governo e pela sociedade (art. 5°, §2°). A Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal, definida no Decreto Federal n° 11.529/2023, prevê a divulgação obrigatória de dados e informações no Portal da Transparência do Poder Executivo Federal relativos às licitações e contratações realizadas.

Por fim, destacam-se duas normas específicas que contribuem para o fortalecimento da transparência de obras públicas federais, sendo a primeira o Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação e Saúde (Lei Federal n° 14.719/2023), que define um rol mínimo de informações que devem ser divulgadas sobre a retomada de obras financiadas com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nos municípios, estados e Distrito Federal (art. 14). O rol mínimo de informações prevista na lei compreende a relação de obras paralisadas e inacabadas, análises técnicas, termos aditivos, recursos previstos e recebidos, diretrizes de priorização, e prestação de contas, entre outras informações.

Na sequência, destaca-se a Portaria do Ministério dos Transportes n° 595/2024, que estabelece regras para o fornecimento de dados e informações pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) ao ministério. A promoção da transparência dessas informações é um dos objetivos da norma (art. 1°, inciso III), que estabelece o compromisso de divulgação proativa dos dados e informações estratégicos (art. 11). Entre as informações que devem ser divulgadas destacam-se estudos de viabilidade, licenciamento ambiental, execução orçamentária e financeira de contratos, supervisão e gerenciamento

da execução de obras, dados georreferenciados, entre outros.

Especificamente sobre os mencionados portais Obras.Gov e Transfere.Gov, há normas que definem o seu funcionamento e trazem previsões sobre o cadastramento de dados de obras federais e obras do Novo PAC. O painel Obras.Gov, por outro lado, disponibiliza informações públicas cadastradas no Cadastro Integrado de Projetos de Infraestrutura (CIPI), instituído pelo Decreto Federal n° 10.496/2020.

A Portaria do Ministério da Economia n° 25.405/2020 regulamentou o CIPI, identificando o conjunto de informações que devem ser cadastradas no sistema (art. 3°, §1°) e a lista de informações a serem disponibilizadas pelo portal (art. 11). Assim, o CIPI atuou como um registro centralizado de informações de projetos de investimentos em infraestrutura custeados pelo orçamento público federal (art. 1°), sendo, portanto, o repositório-padrão de inserção de informações sobre os investimentos públicos federais em infraestrutura.

No rol de objetivos do CIPI está inclusa a promoção da transparência e do controle social, bem como da fiscalização e da gestão do investimento em infraestrutura (art. 3°, inciso III), sendo responsabilidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a inserção dos registros no canal, bem como seu tratamento e sua atualização (art. 4°, inciso I; art. 7°). Essa norma também estabelece a criação de um identificador único para os investimentos cadastrados na plataforma (art. 5°), contribuindo para sua rastreabilidade, e determina que os demais sistemas federais de informação relativa a investimentos em infraestrutura sejam integrados ao Cadastro (art. 6°). Entre as atualizações normativas relativas ao CIPI, o Decreto Federal n° 10.899/2021 prevê a possibilidade de inserção de imagens e vídeos sobre os investimentos cadastrados na plataforma (art. 5°, §5°) e que a execução dos contratos deve ser disponibilizada no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (art. 5°, §7°). Vale mencionar que o portal Obras.Gov foi construído a partir de dados sistema CIPI.

Por fim, especificamente em relação ao Novo PAC, a Portaria conjunta MGI/MF/CGU n° 32/2024 apresenta os procedimentos para as transferências obrigatórias a estados, Distrito Federal, municípios e consórcios públicos para a execução de ações do Novo PAC. Nessa portaria é prevista como competência do proponente ou recebedor do recurso do Programa a disponibilização do extrato do instrumento de parceria e suas alterações (art. 8°, inciso XXXIV). Os recebedores também devem disponibilizar o extrato do termo de compromisso, informando o objeto, a finalidade, os valores e as datas de liberação, o detalhamento da aplicação, e as contratações realizadas (art. 30). Por fim, é estabelecido que todas as informações relativas à celebração, à execução, ao acompanhamento, à fiscalização e à prestação de contas dos termos de compromisso devem ser públicas (art. 26, §3°).

O arcabouço legal relativo à transparência pública descrito anteriormente e resumido no Anexo 1 revela que há uma ampla base legal para a promoção da divulgação proativa de dados e informações sobre obras de infraestrutura no país. No entanto, a pulverização e a falta de articulação dessas normas, considerando que abordam objetos distintos e,

por vezes, amplos, combinadas à inexistência de uma norma específica sobre a transparência de obras de infraestrutura ou sobre investimentos do Novo PAC, contribuem para a fragilidade na divulgação dessas informações.

Da mesma forma, as normas existentes não identificam de forma clara os grupos de dados e informações que devem ser publicados de maneira proativa e sistemática. Mesmo na Portaria n° 595/2024 do Ministério dos Transportes, que oferece um maior detalhamento, o que se observa é apenas a definição das etapas do projeto que a publicação de dados e informações deve abranger. A ausência de uma identificação precisa desses grupos de dados e informações cria uma margem de discricionariedade que pode comprometer a aplicabilidade prática do arcabouço legal existente.

3.2 DADOS E INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS SOBRE O NOVO PAC

Com o objetivo de compreender o estado atual da transparência das informações sobre o Novo PAC, foram realizados dois processos: (1) diagnóstico da disponibilização atual das informações sobre o Novo PAC[45] e (2) aplicação de padrões nacional e internacional de transparência de infraestrutura no Novo PAC. A realização de ambos os processos subsidiou a elaboração das recomendações de aprimoramento da transparência detalhadas ao final do trabalho.

Nesta seção será apresentado o resultado do diagnóstico da disponibilização atual de informações sobre o Novo PAC, realizado a partir da verificação de três portais específicos: (1) site do Novo PAC, (2) Painel Obras.Gov e (3) Painel Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais. Em cada um dos portais buscou-se identificar quais informações são disponibilizadas sobre os investimentos do Novo PAC, seu formato, sua forma e sua periodicidade de atualização, e eventuais pontos de atenção relevantes sobre transparência. A análise completa e detalhada está contida no Anexo 2.

De forma geral, a partir desse levantamento, identificou-se que a maior parte das informações publicadas são relacionadas à caracterização dos projetos, havendo poucas informações que permitam o acompanhamento da sua execução física e orçamentária. Além disso, as informações sobre a implementação das medidas institucionais são apenas apresentadas em formato de texto descritivo e sem informações completas sobre sua caracterização e sua implementação.

Grande parte das informações disponibilizadas pode ser baixada em formato de planilha, mas não há informações sobre a periodicidade de atualização e não são disponibilizados documentos que dão suporte às informações, como extratos de contratos e editais de licitação, por exemplo. Não há informações sobre os investimentos do Programa executados por meio de concessões ou PPPs em nenhum dos portais.

45 Esse diagnóstico foi realizado nos meses de agosto e setembro de 2024.

O quadro a seguir sumariza as informações disponíveis sobre os empreendimentos do Novo PAC em cada um dos portais analisados:

QUADRO 1
Categorias de dados e informações.

PORTAL	CATEGORIAS DE DADOS E INFORMAÇÕES

Site do Novo PAC	• Nome do empreendimento
	• Modalidade
	• Classificação (obras ou seleção)
	• Município e UF
	• Eixo / Subeixo
	• Situação
	• Lista das medidas institucionais
	• Balanço da execução das medidas institucionais e informações de medidas específicas
	Por subeixo do programa
	• Nome do empreendimento
	• Modalidade
	• Classificação (obra, seleção, concessão ou PPP, entre outros)
	• Município e UF
	• Situação
	  • Imagem de mapa, por Estado, que indica a localização de alguns dos empreendimentos
	  • Total do investimento previsto e totais parciais previsto para os períodos de 2023-2026 e pós 2026
	• Nome da modalidade
	• Quantidade de investimento por modalidade
	• Valor agregado de cada modalidade
	• Tipo de financiamento de cada modalidade

Painel Obras.Gov:* *informações relativas apenas ao PAC Seleções	• Identificador único • Data de cadastro • Natureza da intervenção • Espécie da intervenção • Nome do projeto • Endereço do projeto • Objeto • Função social • Tipo, sub-tipo e eixo • Dados de georreferenciamento • Nome do órgão executor, repassador e tomador de recurso • Meta global (medida, quantidade) • Indicação de alinhamento com Plano Plurianual ou vinculação a Plano Nacional de Política Pública • Indicação de existência de estudo de viabilidade • Empenho (número, emitente, valor) • Cronologia da execução física • Número de empregos gerados
Transfere.Gov:* *informações relativas apenas ao PAC Seleções	• Execução do projeto (situação, data e início e fim da vigência) • Investimento previsto (valor global previsto, valor liberado, número de instrumentos assinados, total em movimentações financeiras, saldo em conta e valor devolvido) • Atos preparatórios (situação da proposta, quantidade propostas por situação, percentual por situação) • Programas disponibilizados (status, código, link para página detalhada, órgão, situação, data de disponibilização, data de início e fim de emenda parlamentar, data de início e fim de recebimento de propostas voluntárias e data de início e fim do beneficiário específico). • Beneficiário de emendas (Código do Programa, Link Externo, Nome do programa, Órgão superior, UF Beneficiário, Município beneficiário, Qualificação, N° Emendas beneficiário, Parlamentar beneficiário, CNPJ, nome e natureza jurídica do beneficiário • Instrumentos assinados (N° do instrumento, Link de acesso externo, Data da assinatura, Data do primeiro repasse, Data de inclusão na Lista, Modalidade, Órgão superior, Nome e CNPJ do proponente, Indicador, Quantidade de instrumentos, Execução concedente, Execução financeira, Saldo em conta)

PORTAL	CATEGORIAS DE DADOS E INFORMAÇÕES
Transfere.Gov	• Empenho (N° do instrumento, ano do instrumento, Ano do empenho, Órgão superior, Data do empenho, N° do empenho, Tipo de nota, Valor do empenho) Desembolso (N° do instrumento, Ano do instrumento, Ano desembolso, Órgão superior, Data do desembolso, Número OB, Valor desembolsado, % de desembolso) • Pagamentos (N° do instrumento, Data pagamento, N° da movimentação financeira, N° DL, Tipo de pagamento, Nome e CNPJ do favorecido, Valor do pagamento) • OBTV Convenente (N° do instrumento, Data OBTV Conv, N° da movimentação financeira, Tipo pagamento, CPF/CNPJ e nome do favorecido, Valor pago ao favorecido) • Emendas parlamentares (Autor, N° da emenda, Ano emenda, N° instrumento, Link, Situação, Modalidade, Órgão concedente, UF, Município, Nome proponente, Objeto, Valor empenhado, Valor desembolsado) • Obras (N° do instrumento, Link de acesso externo, Apelido do empreendimento, Situação do Projeto Básico, Situação SPA, Data aceite, Emissão Laudo de Análise do Empreendimento (LAE), Data emissão LAE, Situação Autorização de Início do Objeto (AIO), Valor total do projeto básico, Valor liberado, Total em movimentações financeiras, Saldo em conta, Execução física convenente, Dias sem medição)

3.3 ANÁLISE COMPARATIVA DE STANDARDS DE TRANSPARÊNCIA BRASILEIROS

Em 2023, a Transparência Internacional – Brasil lançou o guia Infraestrutura Aberta[46], uma metodologia de avaliação da disponibilização de informações sobre grandes obras de infraestrutura. A metodologia proposta consiste na avaliação da disponibilização de conjuntos de dados e informações, divididos em nove módulos. A sua aplicação contribui para a identificação da disponibilidade e do formato de informações sobre obras de infraestrutura, bem como da existência de oportunidades de participação social, considerando as diferentes fases de todo o ciclo de vida da infraestrutura.

Com 99 indicadores organizados em 09 módulos de avaliação, a metodologia prevê a aplicação desses módulos a partir da identificação do estágio de execução da(s) obra(s) que se pretende avaliar, sugerindo sempre a aplicação do Módulo 1, por se tratar da avaliação de diretrizes gerais de transparência. Assim, a metodologia consiste na identificação da disponibilização pública das informações constantes nos indicadores de cada módulo e no posterior cálculo da nota do módulo avaliado, que pode variar entre 0 e 100. Os resultados dos módulos poderão ser classificados da seguinte forma:

QUADRO 2
Classificação dos resultados.

TRANSPARÊNCIA	Baixa	Regular	Alta
PONTOS	0 – 39	40 – 69	70 – 100

46 https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/infraestrutura-aberta-um-guia-para-a-sociedade-civil/.

A seguir são detalhados os módulos presentes na metodologia Infraestrutura Aberta:

MÓDULO	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE DE INDICADORES
Diretrizes para publicação das informações	Verificação da forma de disponibilização e organização das informações sobre o projeto/obra de infraestrutura.	9
Fase de Planejamento	Encontram-se nessa fase as obras que estão apenas inseridas em planejamentos de médio e longo prazo do poder público, como os Planos Plurianuais (PPA), planos setoriais ou portfólios de projetos prioritários.	8
Fase preliminar e riscos socioambientais	As obras que estão inseridas nessa fase já evoluíram dos instrumentos de planejamento e estão na etapa de detalhamento do projeto, isto é, estão em processo de elaboração de estudos de viabilidade, bem como de obtenção da licença ambiental prévia.	15
Consultas livres, prévias e informadas a povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, nos casos em que a infraestrutura impacte seus territórios, modos de vida e demais direitos coletivos	Esse módulo avalia a realização e a disponibilização de informações sobre consultas livres, prévias e informadas a povos e comunidades afetados por projetos e obras de infraestrutura.	4
Fase interna da licitação	Essa fase contempla as obras que já têm publicação de termo de referência autorizando o edital de licitação ou a contratação para a realização dos Projetos Básico e/ou Executivo, indicando que, após as análises de viabilidade e a licença ambiental prévia, os documentos para a contratação da obra já estão sendo preparados.	11
Fase externa da licitação	Nessa fase, as obras estão publicamente em processo de contratação. Geralmente, essas obras são indicadas na seção de "licitação" do Portal de Compras do órgão responsável pela infraestrutura em questão.	16
Fase de execução contratual e monitoramento	Essa fase contempla as obras já contratadas e que estão em execução. São as obras presentes no Portal de Transparência, no painel de obras e/ou no Portal de Compras do ente avaliado, por exemplo.	18
Fase de entrega da obra	Essa fase traz indicadores relacionados ao atendimento do contrato, à entrega das obras e a eventuais compensações financeiras que possam existir a partir da sua operação.	7
Elementos específicos para concessões	Essa fase (que se aplica apenas a alguns casos) diz respeito às obras contratadas via parcerias público-privadas (PPPs) que já foram entregues ao poder público e estão em operação.	11

QUADRO 3
Módulos de avaliação do Infraestrutura Aberta.

Considerando os diversos módulos da metodologia, avaliou-se a disponibilização de informações sobre o Novo PAC em 08 (oito) módulos, considerando que os investimentos estão em diferentes estágios de desenvolvimento, mas que a sua maioria se encontra nas fases iniciais e de execução da contratação.

Segundo a base de dados de obras do Novo PAC por estado[47], consultada em 27 de setembro de 2024 e com dados referentes a julho de 2024, dos 20.994 investimentos cadastrados, 59% (13.483) estão em ação preparatória, 7% (1.479) em licitação ou leilão, 19% (3.894) em execução, e apenas 10% (2.138) concluídos.

47 https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/mapas-de-obras-por-estados.

Para se avaliar a disponibilização de informações sobre o programa foram considerados três portais de informação:

- Painel Obras.Gov – Filtro "Novo PAC Formalização" – inclui apenas os investimentos do PAC Seleções, que serão executados por meio de termos de fomento junto a órgãos estaduais e municipais[48]
- Portal do Novo PAC – Detalhamento por subeixo[49]
- Portal do Novo PAC – Detalhamento de obras por estado[50]

O levantamento das informações foi realizado em setembro de 2024 e o detalhamento da avaliação está disponível neste https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/detalhamento-da-avaliacao-novo-pac. Dessa forma, a tabela a seguir apresenta a nota que os investimentos do Novo PAC obtiveram em cada módulo com relação à disponibilização de informações:

MÓDULO	NOTA
Diretrizes para publicação das informações	50
Fase de Planejamento	0
Fase preliminar e riscos socioambientais	0
Consultas livres, prévias e informadas a povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, nos casos em que a infraestrutura impacte seus territórios, modos de vida e demais direitos coletivos	0
Fase interna da licitação	0
Fase externa da licitação	6,25
Fase de execução contratual e monitoramento	11,11
Elementos específicos para concessões	0
NOTA FINAL	**8,15**

QUADRO 4
Notas por módulo da avaliação Infraestrutura Aberta.

De modo geral, é possível perceber que **a disponibilidade de informações sobre os investimentos do Novo PAC é baixa**, considerando que a média de avaliação foi de apenas **8,15**, de um máximo de 100. Essa avaliação revela a necessidade de um aprimoramento significativo da organização e da disponibilização de informações que permitam o monitoramento do Programa.

3.4 ANÁLISE COMPARATIVA DE STANDARDS DE TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAIS

A análise comparativa internacional consistiu na aplicação do padrão internacional Open Contracting for Infrastructure Data Standard (OC4IDS)[51], endossado pelo G20 em 2019 no Compêndio de Boas Práticas para Promoção de Transparência e Integridade em Infraestrutura[52]. Como um

48 https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-cipi/painel-cipi.html.

49 https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/novopac.

50 https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/mapas-de-obras-por-estados.

51 O OC4IDS é um standard elaborado em parceria entre a Infrastructure Transparency Initiative – CoST e a Open Contracting Partnership (OCP). Veja mais em: https://standard.open-contracting.org/infrastructure/latest/en/.

52 baselgovernance.org/sites/default/files/2020-03/g20-compendium-of-good-practices-in-infrastructure-development_2019.pdf.

mesmo projeto pode conter mais de um contrato, inclusive de diferentes tipos, como construção, supervisão e design, o OC4IDS combina dados da fase de projeto com dados dos diferentes contratos que compõem o mesmo projeto. O modelo de divulgação do OC4IDS alia a publicação de dados com a publicação de documentos de suporte aos itens e dados divulgados. Como o standard tem uma aplicação internacional, a linguagem adotada é neutra para se adequar a diferentes sistemas e modelos, ficando a cargo de cada entidade que o aplica adaptar a redação dos itens para melhor refletir seu ordenamento legal, também adequando o rol de itens de publicação obrigatória diante do que lhe é exigido por lei.

O objetivo é que o standard ofereça uma radiografia dos projetos de infraestrutura e permita que cidadãos, investidores, licitantes e partes interessadas possam entender, sistemática e estruturadamente, como se deu a implementação do projeto. O objetivo também visa auxiliar na prestação de contas em um setor reconhecidamente complexo e de difícil compreensão. As tabelas a seguir sumarizam esses itens do standard OC4IDS de publicação de dados, que totalizam 67 dados considerados essenciais: 40 itens associados a dados e informações de projetos e contratos, e 27 itens contendo a base documental de suporte.

QUADRO 5
Rol OC4IDS de suporte documental.

CICLO DE VIDA DO PROJETO	DADOS DO PROJETO	ETAPAS DA LICITAÇÃO	DADOS DO CONTRATO
Identificação	1. Número, referência ou identificador do projeto 2. Identificação do dono do projeto (entidade responsável pelo projeto) 3. Identificação do setor / subsetor 4. Nome do projeto 5. Localização do projeto 6. Objetivo do projeto 7. Descrição do projeto	**Contratação e execução**	21. Órgão licitante 22. Informação de contato do órgão licitante 23. Modalidade de licitação 24. Número de licitantes / participantes 25. Estimativa de custo 26. Contratante responsável pela administração do contrato 27. Tipo de contrato 28. Título/nome do contrato 29. Empresa(s) contratada(s) 30. Preço contratual 31. Escopo do contrato 32. Data de início do contrato 33. Duração do contrato 34. Status atual do contrato 35. Variações no preço do contrato (diferença entre o preço no momento da adjudicação e o preço atual) 36. Aumento do preço do contrato em razão de atualizações previstas no mesmo (normalmente em casos de contratos plurianuais) 37. Variação da duração do contrato 38. Variação no escopo do contrato 39. Justificativa para mudanças no preço 40. Justificativa para mudanças no escopo e na duração
Preparação	8. Escopo do projeto (produto/output principal na entrega) 9. Descrição de impacto ambiental 10. Descrição de impacto territorial e fundiário, e planos de reassentamento 11. Informação de contato do dono do projeto 12. Identificação das fontes de financiamento 13. Orçamento estimado do projeto 14. Data de aprovação do orçamento do projeto		
Finalização e entrega	15. Status do projeto 16. Custo na entrega 17. Data de entrega 18. Escopo na entrega 19. Razões para mudanças 20. Informação sobre relatórios de auditoria e avaliação		

CICLO DE VIDA DO PROJETO	DADOS DO PROJETO	ETAPAS DA LICITAÇÃO	DADOS DO CONTRATO
Identificação	1. Análise ou estudo de viabilidade 2. Identificação dos funcionários públicos que administram o projeto e seus respectivos cargos	**Contratação e execução**	15. Identificação dos funcionários públicos que administram os contratos e seus respectivos cargos 16. Modalidade de escolha do vencedor da licitação 17. Documentos do processo de licitação 18. Resultados do processo de avaliação de ofertas e adjudicação 19. Relatório de desenho/design do projeto 20. Termos e condições do contrato 21. Informação de registro das empresas contratadas, incluindo informação de propriedade beneficiária 22. Desenhos e especificações técnicas 23. Lista de variações e mudanças 24. Lista de variações aprovadas 25. Relatórios de qualidade 26. Comprovações de desembolsos e certificados de pagamento 27. Aditivos e aditamentos contratuais
Preparação	3. Programa e orçamento plurianual 4. Relatório de impacto ambiental e social 5. Plano de reassentamento e compensação 6. Termos/planejamento do financiamento do projeto 7. Planejamento do processo de licitação 8. Decisão de aprovação do projeto		
Finalização e entrega	9. Relatórios de progresso físico 10. Decisões sobre mudanças no orçamento 11. Relatórios de finalização/entrega da obra 12. Relatórios de avaliação do projeto 13. Relatórios de auditoria técnica 14. Relatórios de auditoria financeira		

Duas análises foram realizadas. A primeira comparou o padrão OC4IDS com os conjuntos de dados e informações que os sistemas do Novo PAC estão aptos a receber. O objetivo foi identificar possíveis lacunas nos sistemas de informação do Novo PAC, caso não compreendessem todas as fases do ciclo de vida dos projetos de infraestrutura. A segunda análise comparou o padrão OC4IDS com os dados e informações efetivamente disponibilizados nos sistemas do Novo PAC, buscando avaliar o nível real de transparência do Programa. Essa análise permitiu verificar até que ponto o Programa oferece informações completas e acessíveis ao público.

Na primeira análise, verificou-se que as plataformas Obras.Gov e Transfere.Gov, bem como o Site do Novo PAC, estão aptos a receber **80% dos dados do standard OC4IDS**, havendo, portanto, um alinhamento entre standards internacionais e os dados e informações que podem ser adicionados e categorizados nas plataformas relacionadas ao Novo PAC. As principais ausências notadas estão na etapa de execução do projeto, em especial a respeito de razões para mudanças nos projetos, justificativas para mudanças no preço, no escopo e na duração de contratos, lista de variações aprovadas, documentação comprobatória do escopo do projeto no momento da entrega, e relatórios de qualidade.

Na etapa preparatória, os planos de reassentamento e compensação às populações atingidas não são uma informação expressamente mencionada, o mesmo acontecendo com desenhos e especificações técnicas, não havendo clareza se fazem parte ou não dos anexos contratuais. Da mesma forma, a informação referente ao planejamento de longo prazo do

financiamento do projeto não é desagregada, havendo destaque apenas para a informação sobre empenho e desembolso, mas sem uma projeção de investimento alinhada com os cronogramas projetado e atual. No tema da licitação, o número de licitantes participantes do processo e a modalidade de escolha do vencedor não estão expressamente referidos. Informações de identificação dos fornecedores do projeto estão presentes, tais como nome, e-mail e CNPJ, mas não incluem a propriedade beneficiária dos fornecedores.

De outro lado, quando se analisou o que está efetivamente publicado para empreendimentos do Novo PAC, apenas os dados de perfil dos projetos do Novo PAC estão desagregados e passíveis de serem vinculados a empreendimentos específicos. Isso equivaleria a cerca de **10% dos indicadores do standard OC4IDS**, o que é considerado um percentual reduzido de divulgação de dados. Na Argentina, por exemplo, comparativo similar demonstrou que 40% das informações do standard são comumente publicadas (CoST, 2019a).

3.5 PORTAIS E SISTEMAS DE GESTÃO DE INFORMAÇÃO

Dentro do diagnóstico de transparência realizado, também foram analisados os diferentes sistemas utilizados no âmbito federal para a gestão de dados e informações relacionados ao Novo PAC. O principal achado diz respeito à multiplicidade de sistemas e formatos em uso, com entes empregando maneiras e abordagens próprias de divulgar e publicar dados. Esses canais se somam àqueles mencionados na legislação e nos marcos institucionais do Programa, como é o caso do Obras.Gov, do Site do Novo PAC e do Transfere.Gov, criando um cipoal de sistemas paralelos e nem sempre comunicantes.

Exemplos disso incluem: (1) sistemas internos integrados via API ao Obras.Gov; (2) sistemas internos sem integração ao Obras.Gov, mas utilizados como fonte para que os sistemas do Novo PAC sejam manualmente atualizados; e (3) sistemas que empregam ferramentas gerenciais de projetos, como o MS-Project, e que geram planilhas de Excel que são, então, utilizadas para a atualização das plataformas do Novo PAC. No caso de concessões, as agências responsáveis são encarregadas de gerenciar as informações em seus respectivos sites e plataformas próprios, sem redirecionamento aos sistemas do Novo PAC.

A existência de sistemas internos tende a criar uma duplicidade de esforços, já que, na atual sistemática, os servidores precisam alimentar e atualizar tanto os sistemas internos quanto os sistemas do Novo PAC, o que gera retrabalho. Mesmo os ministérios que utilizam painéis digitais de dados para resumir informações sobre obras e empreendimentos ainda armazenam grande parte dos dados de base em formato de planilhas. O compartilhamento de planilhas via e-mail é uma prática comum, como foi identificado pelo TCU no Fiscobras 2024. O sistema de troca de planilhas serve como mecanismo de atualização dos empreendimentos do Novo PAC

e também para coletar informações dos diferentes ministérios e alimentar os diferentes níveis de governança do Programa.

A multiplicidade de sistemas pode também resultar em bases de dados não comparáveis, como identificado pela CGU, em 2020, durante análise de obras paralisadas das antigas edições do Programa. Ao utilizar dados da antiga Secretaria do PAC, constatou-se que o número de registros de empreendimentos "em execução" era diferente dos dados presentes nos sistemas dos Ministérios executores, especialmente devido à forma como os dados eram agregados. A Secretaria reportava números menores de paralisação já que um empreendimento poderia estar registrado como "em execução" mesmo que parte dos instrumentos que o compunham estivesse paralisada[53].

Iniciativas estão em andamento para promover maiores integração e cooperação entre instituições no compartilhamento de dados de infraestrutura, como no caso da Portaria nº 1.168, de 2023, que criou a Rede de Integridade e Transparência dos Transportes, com o objetivo de fortalecer a cooperação interinstitucional e a troca de informações e práticas de transparência entre o Ministério dos Transportes e suas entidades vinculadas. Tais medidas, porém, ainda são embrionárias e sem alcance sobre todos os entes executores do Novo PAC.

3.6 SÍNTESE DAS LACUNAS DE TRANSPARÊNCIA

Analisando-se os diagnósticos de transparência e os mecanismos de gestão da informação a respeito das obras do Novo PAC, alguns pontos merecem ser destacados:

- O arcabouço legal relativo à transparência pública oferece base para a publicação de dados sobre obras de infraestrutura do Novo PAC. No entanto, a pulverização e a falta de articulação das normas no tema dificultam a sua aplicabilidade prática.
- A multiplicidade de sistemas internos empregados pelos entes executores do Novo PAC gera empecilhos para a atualização dos sistemas do Novo PAC, além de aumentar os riscos relativos à rastreabilidade das informações do Programa.
- A publicação de dados sem documentos de suporte inviabiliza a prestação de contas efetiva e a validação das informações fornecidas ao público.

Em termos do diagnóstico das informações divulgadas, destaca-se:

- Ausência de portal único com todas as informações sobre os investimentos do Programa.
- Ausência de direcionamento para canais de solicitação de informação e registro de denúncias.
- Ausência de dados sobre o planejamento das obras e a gestão

53 Veja Relatório CGU, Levantamento de obras paralisadas – Dezembro/2019 – Grupo de Trabalho para Governança de Investimentos em Infraestrutura Exercício 2020, https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/900153.

ambiental das mesmas, como informações sobre licenciamento ambiental prévio e consultas às populações e comunidades afetadas pelos empreendimentos.

- O monitoramento dos investimentos só é possível de ser feito de forma parcial e a partir da fase externa da licitação, e é restrito aos investimentos contratados por meio do PAC Seleções.
- Ausência de informações sobre os investimentos contratados por meio de concessões e PPPs.
- Sobre a fase externa da licitação estão disponíveis apenas informações gerais sobre os contratos firmados no âmbito do PAC Seleções, como o número do contrato, as datas de início e finalização, o órgão contratante, a empresa contratada, o valor do contrato, e o tipo de contrato.
- Quanto à fase de execução contratual, há a disponibilização apenas de informações sobre o cronograma planejado e imagens da obra.
- A maior parte dos dados efetivamente publicados sobre os empreendimentos e que estão desagregados refere-se a dados de perfil dos projetos.
- Quando comparado com o guia Infraestrutura Aberta da Transparência Internacional – Brasil, o nível de transparência identificado nos empreendimentos do Novo PAC é considerado baixo, com uma média de avaliação de apenas 8,15, de um máximo de 100.
- Em relação ao standard internacional de divulgação de dados do Open Contracting for Infrastructure Data Standard (OC4IDS), apenas 10% dos seus indicadores são efetivamente disponibilizados.
- O acompanhamento da execução das medidas institucionais é apresentado em formato de texto descritivo e sem informações completas sobre sua caracterização e sua implementação.

Para mitigar os riscos identificados, recomenda-se ao CGPAC a divulgação proativa, atualizada, em formato aberto e em portal único de informações, que permitam o planejamento, a contratação e a execução dos investimentos do Novo PAC, incluindo informações sociais, ambientais, de investimentos privados e da implementação das medidas institucionais.

Recomenda-se, também, a publicação de normativo que identifique os grupos de dados e documentos a serem publicados por todos os entes que receberem recursos vinculados a projetos de infraestrutura do Novo PAC. Um rol de dados e documentos para publicação rotineira e sistemática é detalhado no Anexo 3. Esse rol consolida dados dispersos nos diferentes sistemas acima analisados e utiliza definições empregadas em legislação (como a Lei de Licitações e Contratos Administrativos), manuais (como o manual do usuário do Obras.Gov[54] e o manual do usuário do Portal dos Convênios[55]) e guias federais (como o

54 www.gov.br/transferegov/pt-br/obrasgov/doc/manual-do-usuario-obrasgovbr-2023_-v1-6-2.pdf.

55 www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/manuais-e-cartilhas/arquivos-e-imagens/convenente_concedente_ajuste_plano_trabalho_termo_aditivo_prorroga_oficio.pdf.

dicionário de dados do Portal da Transparência[56], o Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos[57] e o Guia IBAMA de Estrutura do Plano de Gestão Ambiental[58]). Recomenda-se que o normativo e seu anexo tenham caráter obrigatório e vinculativo, prevendo registro das informações no Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br) para um inventário adequado dos dados do Programa.

56 https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/603482-dicionario-de-dados-emendas-parlamentares.

57 www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/guia-geral-de-analise-socioeconomica-de-custo-beneficio.pdf.

58 www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/laf/procedimentos-e-servicos/arquivos/publicacoes/Estrutura_PGA_Ibama-LAF.pdf.

4 DÉFICITS DE GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS DIFERENTES ETAPAS

Além das lacunas de transparência em relação à disponibilização de grupos de dados e informação, também foram identificados déficits de transparência e governança nos processos decisórios e gerenciais do Novo PAC. Esses déficits são analisados a partir das diferentes etapas do ciclo de vida dos projetos e apresentados a seguir:

4.1 ETAPA DE SELEÇÃO DE PROJETOS

Falta clareza quanto aos critérios empregados para a seleção dos projetos de infraestrutura identificados pelo Novo PAC, sendo, inclusive, objeto de solicitação do TCU no Acórdão 2519/2023, em que se determinou que os Ministérios dos Transportes e de Portos e Aeroportos, em articulação com a Casa Civil, apresentassem a justificativa para a inclusão de cada novo investimento logístico no Programa, indicando os custos, prazos, impactos, benefícios e riscos considerados na tomada de decisão. A decisão do TCU também apontou uma "desconexão entre o planejamento e a tomada de decisões para alocação de recursos"[59]. Conforme detalhado pelo Tribunal, haveria inclusão *a posteriori* de projetos nos planos setoriais, além de ausência de análise de custo-benefício prévia à seleção dos projetos. O TCU destacou a falta de ferramentas para a avaliação de viabilidade dos projetos, o que poderia levar à escolha de projetos sem benefício e utilidade sociais pelos ministérios[60].

59 Acórdão 2519/2023 – Plenário.

60 A despeito da falta de processos formalizados, o TCU identificou que a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários adotou prática de seleção de projetos mais alinhada com planos setoriais, tanto que a análise das listas dos empreendimentos selecionados para o Novo PAC demonstrou maior aderência com a base de dados de projetos do Plano Nacional de Logística e os planos setoriais.

Reiterando o mesmo entendimento, o relatório do Fiscobras 2024 do TCU indicou a ausência de processo claro e consistente para determinar quais empreendimentos são incluídos no Novo PAC, observando que a prática é a inclusão daqueles que já possuem projeto ou autorização, sem considerar os impactos econômicos e sociais ou a conformidade com os planos setoriais (TCU, 2024)[61].

Outro fator que contribui para a falta de clareza na etapa de seleção de projetos é a ausência de diretrizes e critérios publicados pelo CGPAC para a implementação e a execução do Novo PAC. As deliberações do CGPAC também não são públicas, o que impede o cidadão, a sociedade civil e potenciais investidores de acompanharem o processo decisório do órgão. A publicidade é dada apenas à lista das ações do Novo PAC, mas o racional de sua escolha e o processo deliberativo empregado pelo CGPAC não são transparentes nem justificados ao público.

Pela lista dos projetos selecionados para o Novo PAC[62], uma parcela significativa corresponde a obras paralisadas das antigas edições do Programa. Mais precisamente, 8.814 ações, de um total de 18.355, são classificadas como "retomada e conclusão". Ainda que haja um racional a justificar a finalização de obras das edições anteriores, a falta de transparência a respeito do processo decisório pode criar dúvidas a respeito das escolhas feitas pelo Programa e de quais obras foram priorizadas para se dar o prosseguimento, e por quê.

Somada à falta de transparência nas deliberações do CGPAC, a ausência de critérios de identificação e priorização dos projetos cria uma lacuna em torno do processo decisório. Ainda que o argumento do TCU se refira, por ora, ao Ministério dos Transportes, a ausência de processos e critérios claros para a seleção e a priorização de empreendimentos é um risco comum a todos os eixos do Programa, que estão submetidos a processos decisórios similares e ao mesmo sistema de trocas de e-mails e planilhas.

Conforme determinam as resoluções do CGPAC, as ações selecionadas são objeto de transferência obrigatória de recursos. Isso significa que as 8.814 obras retomadas e aquelas dos eixos não contemplados pelo PAC Seleções, o que inclui Transporte Eficiente e Sustentável, Transição e Segurança Energética, Inclusão Digital, e Conectividade e Inovação para a Indústria da Defesa, estão dentro dessa categoria, criando um déficit de transparência na etapa de identificação das ações do Novo PAC[63].

---

61 A necessidade de transparência a respeito da aderência entre metas estabelecidas no PPA, planos setoriais e os empreendimentos selecionados foi ressaltada pela CGU nas edições anteriores do Programa como medida necessaria de transparência – veja-se Relatório CGU de Avaliação de Eficiência Alocativa dos Investimentos em Infraestrutura, Exercício 2018 – Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura, Resultados da Gestão nº 201801352, https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/856578.

62 https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/mapas-de-obras-por-estados.

63 Veja-se como já apontado pelo TCU em relação ao setor de transportes "Para que os cidadãos se envolvam e participem ativamente no planejamento, eles precisam ter acesso ao que fundamentou o planejamento e as decisões, principalmente, aquelas que envolvem recursos vultosos de bilhões de reais, como é o caso do setor de transporte. Para tanto, isso requer que as escolhas dos gestores sejam motivadas e documentadas, de forma a garantir a transparência. Sem isso, a sociedade fica sem saber o motivo de alguns projetos serem priorizados, enquanto outros são deixados de lado".

Mesmo em relação ao PAC Seleções, há uma preocupação com a transparência garantida ao público. Em que pese tenha havido publicidade quanto ao processo de seleção dos projetos pelos entes estaduais e municipais, a documentação de viabilidade dos projetos não foi encontrada no Transfere.Gov, o que impede um monitoramento adequado.

Há, portanto, um risco de governança e de transparência na seleção dos projetos feita pelo Novo PAC, o que pode abrir espaço a influências indevidas e critérios não objetivos e pouco eficientes na escolha da infraestrutura a ser implementada. Há, também, um risco reputacional no tema de "*greenwashing*"[64], na medida em que a transição ecológica é um dos objetivos do programa e, sem que haja clareza quanto ao alinhamento das intervenções identificadas com metas e compromissos climáticos, as escolhas feitas pelo CGPAC podem colocar em xeque a credibilidade do Novo PAC, inclusive internacionalmente. Isso se dá porque algumas ações do Programa serão financiadas por meio de "títulos verdes ou sustentáveis" emitidos pelo governo brasileiro, que criam o comprometimento do governo federal de investir de maneira transparente e responsável em iniciativas que promovam a redução das desigualdades, a mitigação das mudanças climáticas e a conservação dos recursos naturais[65].

Como os títulos verdes e sustentáveis geram uma "alocação virtual" dos recursos[66], em que um montante equivalente ao investimento é destinado a despesas elegíveis no orçamento federal, a falta de governança e medidas de transparência no processo de seleção dos projetos pode favorecer práticas de "*greenwashing*", em especial quando aliada às dificuldades de rastreamento dos investimentos em infraestrutura dentro dos atuais sistemas de gestão da informação[67].

Para mitigar os riscos identificados, recomenda-se ao CGPAC elaborar norma que estabeleça um processo claro e transparente, com sistêmica definição de responsáveis e análises prévias em processos de seleção dos empreendimentos do Novo PAC, com a definição dos critérios e documentos que embasam a tomada de decisão, e manter registro atualizado e público das pautas e trabalhos relativos as suas deliberações.

64 O termo em inglês "greenwashing" faz referência a práticas que podem mascarar os esforços reais de proteção e mitigação ambiental e climática. Veja-se definição das Nações Unidas: "Greenwashing presents a significant obstacle to tackling climate change. By misleading the public to believe that a company or other entity is doing more to protect the environment than it is, greenwashing promotes false solutions to the climate crisis that distract from and delay concrete and credible action" (https://www.un.org/en/climatechange/science/climate-issues/greenwashing).

65 https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/divida-publica-federal/titulos-sustentaveis-arquivos/arcabouco-brasileiro-para-titulos-sustentaveis.

66 https://thedocs.worldbank.org/en/doc/3dacd97d3637831dce828fc6520db562-0340012024/original/Case-Study-Brazil-Sustainable-Bond-TA-Portuguese.pdf.

67 Note-se que, conforme Relatório Fiscobras 2024, apenas 6% da carteira do PAC está atualmente associada a empreendimentos de energia limpa e baixo carbono.

4.2 ETAPA DE IDENTIFICAÇÃO E PREPARAÇÃO DE PROJETOS

O principal risco identificado na etapa de identificação e preparação de projetos diz respeito à possibilidade de recursos serem empenhados sem uma análise robusta de viabilidade. A análise de viabilidade é uma etapa essencial da preparação de projetos, compreendendo a avaliação de custo-benefício, bem como a análise de impactos sociais, ambientais e riscos climáticos. Também é nessa etapa em que diferentes modalidades de contratação são exploradas, analisando-se vantagens e oportunidades de diferentes modelos de investimento, como execução pública direta, concessões e PPPs. Esse comparativo deve ser feito antes que os recursos sejam empenhados[68]. Trata-se de boa prática internacional, reconhecida por bancos multilaterais[69] e especialistas do setor (Wells, 2015), para garantir projetos bem-sucedidos e minimizar riscos de interrupção e integridade, já que, assim, se reduzem as oportunidades de paralisações futuras, bem como a influência indevida e os conflitos de interesse no momento da priorização de projetos.

A importância da análise de viabilidade é expressa na Nova Lei de Licitações (Lei no 14.133/2021). A lei menciona os estudos técnicos preliminares como parte da fase preparatória da licitação[70] e como fundamentação dos anteprojetos de engenharia, dos termos de referência e dos projetos básicos. Tais estudos tornam-se os alicerces para os subsequentes Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), Estudo de Impacto Ambiental (EIA), e licenciamento ambiental. Conforme apontado por um estudo da Climate Policy Initiative, em parceria com a PUC-Rio, esses estudos técnicos preliminares "permitem antecipar a análise socioambiental para momento mais anterior do ciclo de vida dos projetos"[71]. Essa análise prévia de viabilidade vem para reduzir os riscos de interrupção de projetos, evitando que empreendimentos

68 Veja-se H.M. Treasury, "The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government" 2003: "Procurement routes should also be considered, including the role of the private sector. Issues that may have a material impact on the successful implementation of proposals must be considered during the appraisal stage, before significant resources are committed" (disponivel em https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20080305121602/http:/www.hm-treasury.gov.uk/media/3/F/green_book_260907.pdf) Entendimento vem detalhado na versão atual do guia, inclusive com aprofundamento de como avaliar a participação privada na etapa de preparação de projetos – disponivel em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6645c709bd01f5ed32793cbc/Green_Book_2022__updated_links_.pdf.

69 https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/diagnostic-framework-for-assessing-public-investment-management_eng.pdf.

70 Vide Artigo 18 da Lei no 14.133/2021: "A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: I- a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido". Conforme a definição de estudo técnico preliminar, trata-se de "documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação".

71 https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2021/05/NT-Nova-Lei-de-Licitacoes.pdf.

inviáveis ou de baixa viabilidade cheguem à fase de licitação.

Outro estudo, desenvolvido pelo WWF-Brasil, ilustra a importância de uma análise robusta de viabilidade durante a fase de planejamento. Aplicando as recomendações metodológicas do Guia de Análise de Custo-Benefício do Governo Federal, o estudo concluiu pela inviabilidade econômica de quatro usinas hidrelétricas previstas na Bacia do Rio Tapajós. Quando realizada na fase estratégica, a Análise de Custo-Benefício Preliminar permite desenvolver um portfólio de projetos maduro, mais eficiente e alinhado às demandas e necessidades do país[72].

O tema da viabilidade dos empreendimentos já foi destacado pelo TCU na análise de obras paralisadas das antigas edições do PAC[73], quando projetos e portfólios deficientes foram identificados como um dos principais motivos para a paralisação. No mesmo sentido, a alocação de recursos a empreendimentos "com pouca maturidade de projeto" foi pontuada pela CGU em relatórios a respeito da antiga carteira de investimentos do Programa[74]. Segundo apurado pela CGU, a baixa qualidade de projetos seria motivada pela falta de estudos preparatórios adequados, comprometendo a viabilidade técnica e socioambiental das soluções adotadas[75].

No contexto do Novo PAC, o tema também foi aventado nas discussões do PAC Seleções, tanto que constou como requisito obrigatório em cartilhas de retomada de obras de muitos ministérios, como no caso do Ministério da Saúde[76], que exigiu estudos de viabilidade para a reprogramação de atividades e alterações no projeto básico. Na mesma esteira, o Obras.Gov inclui estudos de viabilidade entre os documentos enumerados para preenchimento pelos órgãos executores. Contudo, em sua atual configuração, o Obras.Gov também permite cadastrar projetos que não apresentam esses estudos, não havendo trava orçamentária em caso de ausência de EVTEA.

Para mitigar os riscos identificados, recomenda-se ao CGPAC adotar diretrizes e orientações para os ministérios e unidades finalísticas na preparação de portfólios de projetos estratégicos que servirão de base para a seleção de empreendimentos do Novo PAC. Manuais do Governo Federal como o

72 https://wwfbrnew.awsassets.panda.org/downloads/wwf_infra_analise-custo-beneficio-uhes-tapajos_jan-2024-pt-final.pdf.

73 Acórdão 1348/2024 – Plenário.

74 Relatório CGU de Avaliação de Eficiência Alocativa dos Investimentos em Infraestrutura, Exercício 2018 – Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura, Resultados da Gestão nº 201801352, https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/856578.

75 "Um dos principais problemas que culminam na baixa qualidade dos projetos é a falta de tempo para se realizar os estudos iniciais, a exemplo: dos estudos de demanda, dos levantamentos de campo mínimos para viabilizar estudos de viabilidade técnica e socioambiental e dos estudos de soluções. Inclusive, por fim, vale citar o próprio prazo para a elaboração dos projetos" (Relatório CGU, Levantamento de obras paralisadas – Dezembro/2019 – Grupo de Trabalho para Governança de Investimentos em Infraestrutura Exercício 2020, https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/900153).

76 www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/retomada-de-obras/cartilha.

Guia Geral de Análise de Custo-Benefício[77] e o Modelo de Cinco Dimensões[78], bem como o guia desenvolvido pela Climate Policy Initiative e pela PUC-Rio[79], podem ser utilizados como subsídio pelo CGPAC para a elaboração dessas diretrizes. Adicionalmente, recomenda-se que toda a documentação de análise de viabilidade e preparação dos projetos seja publicizada, para melhor compreensão dos subsídios adotados na tomada de decisão e no detalhamento dos projetos.

4.3 ETAPA DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO

Dentro do modelo do Novo PAC, tanto o Transfere.gov quanto o Sistema de Compras do Governo Federal (Compras.gov.br) serão utilizados para o registro do processo de licitação de projetos do Novo PAC. De acordo com a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 32, de julho de 2024, o registro do extrato do edital de licitação, bem como a disponibilização de seus anexos e da ata de recebimento de propostas e julgamento, além da proposta e dos documentos de habilitação do vencedor, serão realizados no Transfere.Gov, caso a licitação não seja processada no Compras.gov.br.

A utilização de duas plataformas – Transfere.Gov e Compras.gov.br – para registrar a etapa de contratação e licitação pode criar sistemas paralelos de disponibilização de informação e gerar inconsistências nos dados relativos à contratação de projetos do Programa. Além da falta de uniformidade e do risco de inconsistências, esse duplo sistema pode criar lacunas de monitoramento, dificultando que a sociedade civil e os potenciais investidores e licitantes acompanhem o resultado das licitações e contratações em andamento.

Além do duplo sistema, também não há comunicação automática entre tais plataformas e o Obras.Gov, o que gera retrabalho em termos de alimentação e atualização das informações relativas à licitação e à contratação e, mais uma vez, pode abrir espaço para inconsistências.

Para mitigar os riscos identificados, recomenda-se ao CGPAC adotar diretrizes orientando o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) a incluir no Obras.Gov as informações referentes ao processo de licitação e contratação de projetos do Novo PAC, evitando, assim, sistemas paralelos e tornando o Obras.Gov um sistema único e completo para o acompanhamento de obras federais.

77 https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/guia-geral-de-analise-socioeconomica-de-custo-beneficio.pdf.

78 https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/choque-de-investimento-privado/modelo-de-cinco-dimensoes/guia-modelo-de-cinco-dimensoes.pdf.

79 https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2020/11/PB-Ciclo-de-vida-de-projetos-de-infraestrutura-do-planejamento-a-viabilidade.pdf.

4.4 ETAPA DE EXECUÇÃO DE PROJETOS

Na etapa de execução, o principal risco identificado diz respeito à possibilidade de falhas de controle na gestão de responsabilidades do programa. Nos termos do art. 2º, II, § 2º do Decreto Federal n° 11.632/2023, cabe aos órgãos executores o acompanhamento e o monitoramento do Programa. De acordo com o modelo de governança informado pela Casa Civil, as salas de situação também se encarregam de monitorar o Novo PAC, atuando no sentido de "coordenar e monitorar a implementação das ações do Programa"[80].

A Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 32 e o Decreto Federal n° 11.578/2007 delimitam responsabilidades vinculadas à implementação e ao controle dos termos de compromisso. Nos termos do art. 8º da Portaria Conjunta, cabe aos proponentes ou recebedores de recursos relativos aos termos de compromisso prestar contas acerca dos montantes recebidos. Na esfera de atribuições e responsabilidades desses entes estão, ainda, outras atividades críticas para o controle do Programa, como realizar estudos de viabilidade e visitas regulares aos empreendimentos, investigar desvio ou malversação de recursos públicos, e dar ciência aos órgãos de controle quando houver fundada suspeita de crime ou improbidade administrativa.

Em relação à responsabilidade fiscal-orçamentária, o art. 7º do Decreto Federal n° 11.578/2007 determina que a fiscalização e a regularidade da aplicação dos recursos financeiros são de competência do TCU, da CGU e das unidades gestoras da União perante as quais forem apresentados os termos de compromisso. Embora os diferentes normativos que estruturam o Novo PAC abordem as responsabilidades dos diversos entes envolvidos na implementação do Programa, é fundamental uma gestão eficiente das interfaces dessas responsabilidades para evitar lacunas na fiscalização e no controle. Isso se torna especialmente importante visto que os conceitos de acompanhamento, fiscalização, monitoramento e coordenação são amplos e não estão claramente definidos na legislação do Programa.

O principal risco que se identifica na gestão dessas interfaces está na desconexão entre a fiscalização orçamentária e o monitoramento físico-financeiro. Esse descasamento pode resultar em situações em que a fiscalização do uso dos recursos financeiros ocorre sem uma avaliação concreta de como esses recursos estão sendo efetivamente utilizados pelos entes executores e beneficiários.

A separação entre o Obras.Gov, o Transfere.Gov e o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)[81] exemplifica essa preocupação. A fragmentação desses sistemas pode colocar o monitoramento da execução física e o controle orçamentário dos empreendimentos em âmbitos não integrados, o que pode levar a uma lacuna crítica de controle.

80 https://www.gov.br/transferegov/pt-br/noticias/eventos/fntu/viiifntu/apresentacoes/evento-51-investimentos-do-governo-federal.pdf.

81 SIAFI é o instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da administração pública do Governo Federal.

Desconectados do monitoramento físico-financeiro, empreendimentos com alterações não justificadas de custo, prazo e escopo podem ser considerados regulares sob a ótica orçamentária, mesmo que apresentem inconsistências em sua execução.

Esse problema já foi identificado por auditorias do TCU, que apontaram lacunas nas ferramentas de monitoramento físico de projetos. Carências de informações nas atuais plataformas de dados, ausência de datas de atualização da obra, e ausência de registro de execução física e financeira são alguns dos pontos identificados em março de 2024 pelo TCU[82]. O órgão de controle já recomendou a inclusão de dados físicos e financeiros (percentual do volume ou quantidade e volume de recursos) previstos e realizados de cada empreendimento cadastrado, mantendo-se os registros anteriores em histórico para comparação posterior[83]. Tais recomendações estão em fase de implementação pelo MGI no Obras.Gov.

Para mitigar os riscos identificados, recomenda-se ao CGPAC, alinhado ao que foi recomendado pelo TCU no Acórdão 517/2024[84], editar norma que defina a periodicidade para o preenchimento do cronograma físico-financeiro do empreendimento no Obras.Gov, e tornar essa etapa condição prévia para as autorizações de empenho, como forma de assegurar o cumprimento efetivo pelos órgãos executores.

4.5 AUSÊNCIA DE ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO

Observa-se uma importante lacuna de mecanismos de participação social, especialmente das pessoas e comunidades potencialmente beneficiadas ou impactadas pelos investimentos previstos no Novo PAC. A participação e o controle social contribuem para que o processo de tomada de decisão atenda ao interesse público, além de contribuir para a eficiência e a qualidade do investimento.

A ausência de espaços de participação é notada ao longo de todo o ciclo de investimento: durantes as etapas de planejamento estratégico, na priorização e na seleção de projetos, e na definição da carteira de investimentos. Além disso, não há previsão de espaços específicos de diálogo durante a execução dos empreendimentos nem nos processos de consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas, territórios quilombolas ou comunidades tradicionais.

A inclusão de processos participativos influencia positivamente a qualidade dos projetos e dos processos de implementação de infraestrutura (Dellepiane *et al*., 2014). De outro lado, a falta desses espaços limita a

82 Acórdão 517/2024 – Plenário.

83 https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-obras-paralisadas.htm.

84 Vide trecho de voto do TCU: "9.2.2. implantar ferramenta na Plataforma Obrasgov.br que possibilite a inclusão periódica (a ser definida em normativo) de dados físicos (percentual do volume ou quantidades) e financeiros (volume de recursos) previstos e realizados de cada empreendimento cadastrado (cronograma físico-financeiro), mantendo-se os registros anteriores em histórico para comparação posterior; 9.2.3. inserir em normativo dispositivo que condicione periodicidade para o preenchimento do cronograma físico financeiro da obra, e torne essa etapa condição prévia para as autorizações de empenho, ou outra solução similar, assim como o fez para o cadastro das intervenções na plataforma".

participação social e tende a reduzir o Programa a um modelo de gestão de cima para baixo ("*top-down*").

Destaca-se neste tema que a atuação de observadores da sociedade civil no processo de contratação pública é uma prática reconhecida de fiscalização e promoção da transparência, que auxilia a fortalecer a confiança na gestão pública[85], podendo ser um modelo adotado no monitoramento das obras do Novo PAC.

Para mitigar os riscos identificados, recomenda-se ao CGPAC a criação de estruturas participativas em três esferas de atuação:

- Criação de um conselho participativo multissetorial junto à estrutura de governança do Novo PAC, por meio da modificação do Decreto n° 11.632/2023, com representação efetiva de grupos da sociedade civil e comunidades afetadas por grandes obras, além de grupos técnicos com expertise no setor. A previsão de um órgão multissetorial com reuniões regulares na estrutura do Programa tem como objetivo aumentar os mecanismos de prestação de contas e aprimorar as capacidades estratégicas, gerando um ambiente colaborativo e equilibrado que contribua para a boa governança do Novo PAC (U4, 2021).
- Criação de espaços estruturados em todo o ciclo de vida do investimento, inclusive no planejamento, para consulta e discussão com a sociedade civil a respeito da inclusão, da avaliação, da concepção e da autorização de empreendimentos com significativo impacto socioambiental, o que inclui empreendimentos em territórios de povos e comunidades tradicionais, estabelecendo-se oportunidades de diálogos e deliberação com grupos sociais direta ou indiretamente afetados e demais comunidades potencialmente impactadas.
- Criação e implementação de grupos de observadores no âmbito da execução de projetos, formados por membros da sociedade civil e representantes das comunidades locais impactadas pelos empreendimentos, com a finalidade de acompanhar obras estruturantes de valor substancial ou com impactos sociais e ambientais significativos. O objetivo é que esses grupos reforcem o monitoramento dos empreendimentos, garantindo maior transparência e assegurando que as necessidades e preocupações das comunidades sejam devidamente consideradas ao longo do processo de contratação e execução. Esse foro deve permitir que as empresas contratadas e o governo prestem contas a respeito da implementação das obras, bem como dos investimentos públicos e privados pertinentes às medidas de mitigação e compensação aplicáveis, servindo como canal de diálogo e mediação de conflitos (CoST, 2019b). É importante que essa instância conte com apoio técnico e jurídico nas ações de monitoramento independente[86].

85 https://baselgovernance.org/sites/default/files/2020-03/gab_integrity_pacts_a_contractual_approach_to_facilitate_civic_monitoring_of_public_procurement_2018.pdf.

86 Para exemplos de experiências de suporte técnico independente realizadas por meio de processos de verificação de obras auxiliando na atuação de comunidades locais e sociedade civil, vide CoST, 2021 e Open Contracting Partnership, 2019.

4.6 MEDIDAS INSTITUCIONAIS

4.6.1 Aprimoramento dos mecanismos de transparência aplicáveis a concessão e PPPs

Concessões e PPPs são alternativas para viabilizar o financiamento do setor de infraestrutura e dos serviços públicos, por mobilizarem capital privado, auxiliando na redução do déficit de infraestrutura. Experiências, entretanto, demonstram os impactos negativos que a falta de transparência pode ocasionar no desenvolvimento de infraestrutura implementada com participação privada (De Michele et. al, 2018). A literatura identifica exemplos ao redor do mundo de PPP marcadas por falta de transparência, déficits de planejamento e participação e que terminaram por onerar os cofres públicos e elevar os riscos do investimento (Romero *et al.,* 2015). Estudos, inclusive, apontam que um dos principais motivos que levam governos a optarem por essas modalidades de investimento seria o uso de medidas contábeis pouco transparentes, que permitem manter os custos e responsabilidades desses mecanismos "fora dos balanços orçamentários oficiais" (Romero e Vervynckt, 2017)[87].

Considerando levantamento do TCU no Fiscobras 2024, identificando que cerca de 57% dos investimentos sob o Novo PAC serão realizados na modalidade privada e de concessões, é fundamental a previsão de mecanismos para garantir transparência a esses investimentos. Apesar do interesse privado envolvido nesses investimentos, a literatura evoluiu no sentido de confirmar a aplicação da transparência como regra a esses investimentos, sem prejuízo de análise pontual quando segredos de negócio e informações comercialmente sensíveis estiverem presentes[88].

Nesse sentido, recomenda-se ao CGPAC publicar normativo que determine o cadastro desses investimentos no Obras.Gov, também identificando os grupos de dados a serem publicados em caso de investimentos sob essas modalidades. Além dos propostos no Anexo 3, sugerimos que a transparência de concessões e PPPs inclua os elementos específicos indicados no Anexo 4.

4.6.2 Necessidade de alinhamento entre o Novo PAC e o Plano de Transição Ecológica

O alinhamento político e estratégico entre o Novo PAC e o Plano de Transição Ecológica (PTE) é uma premissa fundamental que deve nortear o Programa. Tanto é assim que há referência expressa à transição ecológica entre os objetivos do Novo PAC, além de um compromisso nas medidas institucionais de "garantir que os empreendimentos e investimentos estejam em linha com as metas de redução de emissões de gases do efeito estufa e do

87 Para promover a transparência desses investimentos, organizações internacionais, como o Banco Mundial, desenvolveram standards de divulgação de dados de informações específicas a essas modalidades de infraestrutura, veja nesse sentido: Banco Mundial, 2015.

88 "Confidential information in the context of a PPP Project should be the exception rather than the rule" (Banco Mundial, 2019).

desmatamento e com o aproveitamento das vantagens competitivas do País na geração de energia renovável e uso sustentável de recursos naturais". A ampliação dos recursos do Fundo Clima também está prevista entre as medidas institucionais, com cerca de US$ 4 bilhões esperados para a emissão de títulos verdes e sustentáveis pelo Tesouro apenas entre 2023 e 2024. Garantir que esse alinhamento seja real, e não hipotético, é fundamental para evitar o mencionado risco de "*greenwashing*".

Uma medida crucial em termos de riscos climáticos é a inserção da avaliação prévia de impactos ambientais com enfoque no tema das mudanças climáticas, especialmente nos projetos e iniciativas do Novo PAC que possuírem alto grau de emissões de gases do efeito estufa, ou que causarem significativos impactos para as comunidades locais em matéria de desastres naturais ou por eventos climáticos extremos. Cumpre destacar o Acórdão nº 2201/2024, publicado pelo TCU, em que são apontadas falhas estruturais na governança climática pública no Brasil, notadamente no que toca à Lei Federal nº 12.187/2009, que criou a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Conforme ressaltado pelo TCU, são necessárias novas medidas e articulações para que os entes federativos aprimorem a implementação dos objetivos da lei e também a alocação eficiente de financiamentos a projetos de combate às mudanças climáticas no país.

No contexto do Novo PAC, é fundamental estabelecer critérios claros e objetivos para a classificação de ativos e atividades considerados "verdes" ou "sustentáveis". Isso é essencial para garantir a transparência no alinhamento entre o Programa e o PTE, além de viabilizar uma prestação de contas efetiva a respeito dos investimentos realizados.

Um passo inicial nesse processo é a garantia de transparência na taxonomia financeira em desenvolvimento pelo governo federal[89]. Segundo o Instituto Talanoa[90], a taxonomia financeira terá papel-chave para assegurar transparência e confiança no mercado de capitais, auxiliando na identificação de investimentos que contribuam para a sustentabilidade ambiental e social. O setor de construção foi selecionado para inclusão na taxonomia brasileira devido ao seu significativo impacto climático. A coordenação do grupo técnico responsável por esse setor está a cargo da Casa Civil, com a participação do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

De acordo com o cronograma divulgado, a previsão é de que a taxonomia

89 Um Grupo de Trabalho Interinstitucional foi constituído em maio de 2023 para desenvolver uma taxonomia das finanças sustentáveis, que servirá como base para direcionar o financiamento destinado ao enfrentamento da crise climática. A taxonomia pode ser entendida como um "sistema de classificação que define, de maneira nítida, objetiva e com base científica, atividades, ativos e/ou categorias de projetos que contribuem para objetivos climáticos, ambientais e/ou sociais, por meio de critérios específicos" (https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/spe/taxonomia-sustentavel-brasileira/arquivos-taxonomia/cartilha-taxonomia-sustentavel-brasileira-vf.pdf).

90 https://institutotalanoa.org/wp-content/uploads/2024/09/00_NOAukpact-Desktop-v20240912.pdf.

seja publicada em novembro de 2024 e se torne obrigatória em janeiro de 2026. Com a taxonomia, critérios prévios poderão auxiliar a governança e o controle da integridade socioambiental e climática de obras e projetos do Novo PAC, alocando investimentos públicos e privados em iniciativas com impactos positivos em matéria social, econômica e ambiental, o que exigirá avançada articulação dos órgãos envolvidos.

Para garantir que os investimentos do Novo PAC respeitem o que determina as medidas institucionais, garantindo o alinhamento com as metas ambientais e climáticas, recomenda-se ao CGPAC divulgar os critérios da taxonomia de finanças sustentáveis em desenvolvimento pelo Ministério da Fazenda, especificamente pelo grupo de trabalho do setor de construção, para garantir o alinhamento entre o Programa e o PTE.

4.6.3 Aprimoramento da gestão pública em projetos estruturantes

Dentro das medidas institucionais referentes ao Planejamento, à Gestão e às Compras Públicas está a previsão de celebração, pela CGU, de Pactos pela Integridade com as empresas privadas participantes do Novo PAC. Trata-se de uma iniciativa voltada ao compromisso do setor privado em promover uma cultura de transparência e responsabilidade no cumprimento de contratos públicos.

Nesse tocante, recomenda-se ao CGPAC que seja garantida a total transparência dos programas de integridade assinados pelas empresas que atuam em investimentos do Programa, promovendo a disponibilização pública de informações sobre a sua execução e eventuais canais de denúncia e reclamação.

5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A transparência não é um fim em si mesma, mas um meio para a promoção de objetivos econômicos, sociais e ambientais mais amplos e, em especial, serve como elemento concretizador da boa governança pública em grandes projetos de interesse geral. No caso do Novo PAC, a transparência não está explicitamente citada entre os objetivos do Programa. No entanto, sem ela, as metas de desenvolvimento e transição ecológica podem ficar comprometidas. A transparência auxilia que os recursos sejam alocados de forma mais justa e eficiente, minimizando desvios e permitindo que sociedade civil, comunidades impactadas e outros grupos de interesse possam monitorar a execução do Programa. Com base no diagnóstico realizado, foram propostas medidas de fomento à governança, à transparência e à participação social no Novo PAC, que podem ser resumidas a seguir:

MEDIDAS PARA FORTALECER O MODELO DE GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA DO NOVO PAC:

- Garantir a publicação em formato aberto e atualizado dos dados e documentos dos empreendimentos, obras e medidas institucionais do Novo PAC, permitindo o acompanhamento do seu planejamento, da sua contratação, da sua execução e do seu monitoramento, incluindo informações sobre questões sociais e ambientais, e sobre investimentos sob concessão e com participação privada, conforme lista detalhada nos Anexos 3 e 4.

- Publicar normativo que identifique os grupos e categorias de dados e documentos a serem publicados por todos os entes que receberem recursos vinculados a projetos de infraestrutura do Novo PAC, conforme lista detalhada no Anexo 3.
- Promover a divulgação dos dados e documentos relativos aos empreendimentos e obras do Novo PAC em um portal único, ainda que com posterior redirecionamento, sendo o Obras.Gov uma opção para a gestão e a divulgação dessas informações, prevendo-se registro das informações no Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br).
- Manter registro atualizado e público das pautas, das deliberações e dos trabalhos realizados pelo Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC).
- Publicar a documentação relativa à análise de viabilidade e de preparação dos projetos, obras e iniciativas aprovados pelo Programa.
- Desenvolver e publicar normativo que determine o cadastro de investimentos sob concessão pública e com participação público-privada na página do Obras.Gov, identificando e segmentando os grupos e categorias de dados a serem publicados para essas modalidades de investimentos, conforme o Anexo 4.
- Exigir e garantir a transparência de dados e estruturas relativos aos programas de integridade apresentados e implementados pelas empresas que atuam em investimentos do Novo PAC, promovendo a disponibilização pública de informações, documentos e políticas de integridade, bem como a atualização de sua execução e a indicação dos canais de denúncia e reclamação disponíveis.
- Divulgar os critérios, categorias e objetivos ambientais, sociais e climáticos da taxonomia de finanças sustentáveis em desenvolvimento pelo grupo de trabalho do setor de construção.
- Desenvolver e adotar normativo estabelecendo um processo claro e transparente de seleção dos empreendimentos do Novo PAC, com a definição dos critérios que embasam a tomada de decisão e fixam os indicadores de desempenho.
- Criar diretrizes para orientar ministérios e unidades finalísticas na preparação de portfólios de projetos estratégicos que servirão de base para a seleção de empreendimentos do Novo PAC.
- Fixar diretrizes orientando o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos a incluir no Obras.Gov as informações referentes aos processos de licitação e contratação de projetos do Novo PAC.
- Implementar normativo que condicione periodicidade para o preenchimento do cronograma físico-financeiro de empreendimentos do Novo PAC no Obras.Gov e que torne essa etapa condição prévia para as autorizações de empenho.

MEDIDAS PARA FORTALECER O MODELO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO NOVO PAC:

- Criar um conselho participativo multissetorial, com reuniões regulares, para colaboração dentro da governança do Programa, com representação efetiva de grupos da sociedade civil, comunidades afetadas por grandes obras e grupos técnicos com expertise no setor.
- Criar espaços estruturados em todo o ciclo de vida do investimento, inclusive no planejamento, para discussão com a sociedade civil a respeito da inclusão, da avaliação, da concepção e da autorização de empreendimentos com significativo impacto socioambiental, o que inclui empreendimentos em territórios de povos e comunidades tradicionais, estabelecendo-se oportunidades de diálogos e deliberação com grupos sociais direta ou indiretamente afetados e demais comunidades potencialmente impactadas.
- Criar e dar suporte para grupos de observadores formados por membros da sociedade civil e representantes das comunidades locais impactadas pelos empreendimentos, com a finalidade de acompanhar e monitorar a execução e o desempenho das obras estruturantes vinculadas a grandes recursos financeiros e/ou com impactos sociais, ambientais e climáticos significativos.

REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. A Framework for Disclosure in Public-Private Partnership Projects (English). Feature Brief Washington, D.C.: World Bank Group. 2015.

  DISPONÍVEL EM: http://documents.worldbank.org/curated/en/744411637834708119/A-Framework-for-Disclosure-in-Public-Private-Partnership-Projects.

  ACESSO EM: 19 nov.2024.

- BANCO MUNDIAL. Guidance on PPP Contractual Provision. 2019.

  DISPONÍVEL EM: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/guidance-ppp-contractualprovisions-2019.

  ACESSO EM: 19 nov.2024.

- BAUHR, M.; CZIBIK, Á.; de FINE LICHT, J.; FAZEKAS, M. *Lights on the shadows of public procurement*: Transparency as an antidote to corruption. Governance, v. 33, n. 3, p. 495-523, 2020.

  DISPONÍVEL EM: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/gove.12432.

  ACESSO EM: 13 out. 2024.

- BRASIL. Casa Civil. Conheça o Novo PAC.

  DISPONÍVEL EM: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/conheca-o-programa. 2024a.

  ACESSO EM: 13 out. 2024.

- BRASIL. Casa Civil. Medidas institucionais.

  DISPONÍVEL EM: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/medidas-institucionais/medidas-institucionais. 2024b.

  ACESSO EM: 14 out. 2024.

- BRASIL. Ministério da Economia. *Estruturação de propostas de investimento em infraestrutura*: modelo de cinco dimensões. 2022.

  DISPONÍVEL EM: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/choque-de-investimento-privado/modelo-de-cinco-dimensoes/guia-modelo-de-cinco-dimensoes.pdf.

  ACESSO EM: 24 out. 2024.

- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Financiando o Big Push*: Caminhos para destravar a transição social e ecológica no Brasil. 2023.

  DISPONÍVEL EM: https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/48930-financiando-o-big-push-caminhos-destravar-transicao-social-ecologica-brasil.

  ACESSO EM: 24 out. 2024.

- COST - INFRASTRUCTURE TRANSPARENCY INITIATIVE. *Infrastructure Governance in High-Income Countries The added value of CoST in high-income countries:* Concluding report. 2019a.

  DISPONÍVEL EM: https://infrastructuretransparency.org/wpcontent/uploads/2019/11/CoST_HighIncome_digital-_January28.pdf.

  ACESSO EM: 19 nov.2024.

- COST - INFRASTRUCTURE TRANSPARENCY INITIATIVE. *Solving project conflict through mediation*: The innovative experience of CoST Thailand. 2019b.

  DISPONÍVEL EM: https://infrastructuretransparency.org/2019/10/16/mediating-out-of-project-conflicts-the-innovative-experience-of-cost-thailand/.

  ACESSO EM: 24 out. 2024.

- INFRASTRUCTURE TRANSPARENCY INITIATIVE. *CoST Uganda: CoST civic engagement strengthens supply of water, income and food for farmers in Uganda*. 2021.

  DISPONÍVEL EM: https://infrastructuretransparency.org/wp-content/uploads/2021/11/Uganda-Impact-1.pdf.

  ACESSO EM: 19 nov.2024.

- DE MICHELE, R.; Prats Cabrera, J. O.; Losada Revol, I. *Effects of Corruption on Public–Private Partnership Contracts*: Consequences of a Zero-tolerance Approach. Inter-American Development Bank. 2018.

  DISPONÍVEL EM: https://publications.iadb.org/en/effects-corruption-public-private-partnership-contracts-consequences-zero-tolerance-approach.

  ACESSO EM: 24 out. 2024.

- DELLEPIANE, S.; COELHO, M.; RATNOO, V. The Political Economy of Infrastructure in the UK. 2014.

  DISPONÍVEL EM: https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Political%20economy%20of%20infrastructure%20in%20the%20UK%20final%20v1.pdf.

  ACESSO EM: 24 out. 2024.

- DE OLIVEIRA PINTO, M. C. *Uma história de dois PACS*: a gestão dos investimentos públicos em infraestrutura a partir do Programa de Aceleração do Crescimento. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2017.

  DISPONÍVEL EM: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/945.

  ACESSO EM: 13 out. 2024.

- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Novo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)*: A retomada dos investimentos e os possíveis impactos para o desenvolvimento brasileiro. Nota Técnica, 2023.

  DISPONÍVEL EM: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2023/notaTec276NovoPAC.pdf.

  ACESSO EM: 24 out. 2024.

- ERNEST YOUNG. Barômetro da Infraestrutura Brasileira,10ª edição. 2023.

  DISPONÍVEL EM: https://www.ey.com/pt_br/infrastructure/barometro-da-infraestrutura-brasileira-edicao-10#:~:text=Nesta%20 10%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o%20 do%20Bar%C3%B4metro,industrial%2C%20 transi%C3%A7%C3%A3o%20energ%C3%A9tica%20 e%20guerras.

  ACESSO EM: 24 out. 2024.

- FURTADO, Celso. *Introdução ao Desenvolvimento*: enfoque histórico-cultural. 3. Ed. Revista pelo autor. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

- GRUPO DOS 20. *G20 Principles for Quality Infrastructure Investment"*. 2019.

  DISPONÍVEL EM: https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/osaka19/pdf/documents/en/annex_01.pdf.

  ACESSO EM: 19 nov.2024.

- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Diretrizes para a verificação do direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado no ciclo de investimento em infraestrutura. 2023.

  DISPONÍVEL EM: https://acervo.socioambiental.org/acervo/publicacoes-isa/diretrizes-para-verificacao-do-direito-consulta-e-ao-consentimento-livre.

  ACESSO EM: 24 out. 2024.

- MIYAMOTO, H.; BAUM, A.; GUEORGUIEV, N.; HONDA, J.; WALKER, S. Growth Impact of Public Investment and the Role of Infrastructure Governance. In Schwartz, G.; Manal, F.; Torben, H.; Geneviève, V. (org). Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment. Washington, DC: International Monetary Fund. 2020.

  DISPONÍVEL EM: https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781513511818/ch002.xml.

  ACESSO EM: 19 nov.2024.

- NAWAZ, F. Programmatic approaches to address corruption in the construction sector. U4 Expert Answer, 2010.

  DISPONÍVEL EM: https://www.u4.no/publications/programmatic-approaches-to-address-corruption-in-the-construction-sector.pdf.

  ACESSO EM: 13 out. 2024.

- NELSON, D. R.; PIPPIN, J. S.; MANSUR, A. V.; SEIGERMAN, C. K. The Impacts of Infrastructure Sector Corruption on Conservation. Targeting Natural Resource Corruption – Topic Brief, 2021.

  DISPONÍVEL EM: https://files.worldwildlife.org/wwfcmsprod/files/Publication/file/8vzawtxk1b_TopicBrief_The_Impacts_of_Infrastructure_Sector_Corruption_on_Conservation.pdf. Acesso: 16 out. 2024.

- OLIVEIRA, R. (Des)Investimentos em infraestrutura de transportes no Brasil – 2001 / 2024. MC2R Inteligência Estratégica, 2024.

  DISPONÍVEL EM: https://static.poder360.com.br/2024/07/logistica-brasil-estudo-infra-8-jul.pdf.

  ACESSO EM: 13 out. 2024.

- OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP. Bedrock for better public infrastructure in Honduras: How open contracting is driving more powerful controls — from spot checks to analyzing sector trends. Medium.

  DISPONÍVEL EM: https://medium.com/open-contracting-stories/bedrock-for-betterpublic-infrastructure-in-honduras-1e39526100a5. 2019.

  ACESSO EM: 19 nov.2024.

- PARANHOS, R.; FIGUEIREDO FILHO, D. B.; ROCHA, E. C. da .; SILVA JÚNIOR, J. A. da .; FREITAS, D. Uma introdução aos métodos mistos. 2016. *Sociologias*, *18*(42), 384–411.

  DISPONÍVEL EM: https://doi.org/10.1590/15174522-018004221

- PEREIRA, A. K. *As políticas de infraestrutura no Brasil e o paradoxo das grandes obras*: estudos de caso de empreendimentos do programa de aceleração do crescimento. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2018.

  DISPONÍVEL EM: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8550/1/As%20Pol%C3%ADticas.pdf.

  ACESSO EM: 13 out. 2024.

- PRADO, M. G. "Corruption by design" and the management of infrastructure in Brazil. Dissertação (Mestrado em Gestão do Desenvolvimento) – Department of International Development, London School of Economics and Political Science, Londres, 2015.

  DISPONÍVEL EM: https://www.lse.ac.uk/international-development/Assets/Documents/PDFs/Dissertation/Prizewinning-Dissertations/PWD-2015/2015-MariadaGracaPrado.pdf.

  ACESSO EM: 13 out. 2024.

- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. Integrated Approaches to Sustainable Infrastructure. Nairóbi, 2019.

  DISPONÍVEL EM: https://www.greenpolicyplatform.org/sites/default/files/downloads/resource/Integrated_Approaches_To_Sustainable_Infrastructure_UNEP.pdf.

  ACESSO EM: 13 out. 2024.

- RAJÃO, R.; FERNANDES JÚNIOR, J. L.; MELO, L. *Grandes obras de infraestrutura e o risco de corrupção e inviabilidade econômica*: uma análise exploratória. Tribunal de Contas da União, Brasília, 2021.

  DISPONÍVEL EM: https://portal.tcu.gov.br/grandes-obras-de-infraestrutura-e-o-risco-de-corrupcao-e-inviabilidade-economica-uma-analise-exploratoria.htm.

  ACESSO EM: 13 out. 2024.

- ROCHA, I. L.; RIBEIRO, R. S. M. Infraestrutura no Brasil: contexto histórico e principais desafios. *In*: CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022.

  DISPONÍVEL EM: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11462/1/Infraestrutura_Brasil_cap01.pdf.

  ACESSO EM: 13 out. 2024.

- ROMERO, MJ.; MUFUNDISI, T.; MIRANDA, P. What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development.

  DISPONÍVEL EM: https://www.worldpsi.org/sites/default/files/documents/research/eurodad_-_what_lies_beneath.pdf

  ACESSO EM: 19 nov.2024.

- ROMERO, MJ.; VERVYNCKT, M. Unpacking the dangerous illusion of PPPs. In Reclaiming Public ServicesHow cities and citizens are turning back privatisation.

  DISPONÍVEL EM: https://www.tni.org/en/publication/reclaiming-public-services.

  ACESSO EM: 19 nov.2024.

- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL; WORLD WIDE FUND FOR NATURE BRASIL. Grandes obras na Amazônia, corrupção e impactos socioambientais. 2021.

  DISPONÍVEL EM: https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grandes-obras-na-amazonia-corrupcao-impactos-socioambientais.

  ACESSO EM: 13 out. 2024.

- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Guia Infraestrutura Aberta*: um guia para a sociedade civil. 2023.

  DISPONÍVEL EM: https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/guia-infraestrutura-aberta.

  ACESSO EM: 19 nov. 2024.

- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. FISCOBRAS 2024. TC-033.855/2023-4.

  DISPONÍVEL EM:https://portal.tcu.gov.br/data/files/B7/E7/B7/07/057929104CE08619E18818A8/033.855-2023-4-AAA%20-%20Consolidado_Fiscobras2024.pdf.

  ACESSO EM: 17 out. 2024.

- U4 ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTRE. Multistakeholder partnerships as agents of integrity. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute. 2021.

- WELLS, J. Corruption in the construction of public infrastructure: Critical issues in project preparation. 2015.

  DISPONÍVEL EM: https://www.u4.no/publications/corruption-in-the-construction-of-public-infrastructure-critical-issues-in-project-preparation-1.pdf.

  ACESSO EM: 19 nov.2024.

- ZHAI, Z.; SHAN, M; DARKO, A.; CHAN, A. P. C. *Corruption in construction projects*: Bibliometric analysis of global research. Sustainability, Basileia, v. 13, n. 8, p. 4400, 2021.

  DISPONÍVEL EM: https://www.mdpi.com/2071-1050/13/8/4400.

  ACESSO EM: 13 out. 2024.

ANEXOS

ANEXO 1: Legislação aplicável em matéria de transparência em infraestrutura

Sumário de Legislação Aplicável em Matéria de Transparência em Infraestrutura (em ordem cronológica)
Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n° 6.938/1981)
Lei de Concessões (Lei n° 8.987/1995)
Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal n° 101/2000)
Lei de Transparência Ambiental (Lei n° 10.650/2003)
Lei das PPPs (Lei n° 11.079/2004)
Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei Federal n° 12.527/2011)
Decreto de Regulamentação da LAI (Decreto Federal n° 7.724/2012)
Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal (Decreto Federal n° 8.777/2016)
Estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista (Lei Federal n° 13.303/2016)
Cadastro Integrado de Projetos de Infraestrutura – CIPI (Decreto Federal n° 10.496/2020 e Portaria do Ministério da Economia n° 25.405/2020)
Lei de Licitações e Contratos Administrativos e Portal Nacional de Compras Públicas (Lei n° 14.133/2021)
Pacto Nacional pela Retomadas de Obras da Educação e Saúde (Lei Federal n° 14.719/2023)
Portaria do Ministério de Transportes n° 595/2024
Portaria conjunta MGI/MF/CGU n° 32/2024

ANEXO 2: Dados disponíveis relativos aos empreendimentos do Novo PAC (avaliação realizada em agosto e setembro de 2024)

PORTAL	INFORMAÇÃO DISPONIBILIZADA	FORMATO	ATUALIZAÇÃO	PERIODICIDADE DE ATUALIZAÇÃO	PONTOS DE ATENÇÃO
Obras.Gov (apenas relativo ao PAC Seleções)	Dados de identificação do projeto: • identificador único • data de cadastro • natureza da intervenção • espécie da intervenção • nome do projeto • endereço do projeto • objeto • função social • tipo, subtipo e eixo	Texto	Manual	Não informada (última atualização: 03/09/2024)	O identificador único ainda não é utilizado para agregar automaticamente dados de sistemas diferentes, como Transfere.Gov e Compras.Gov.
Obras.Gov	Localização: • dados de georreferenciamento	Ponto de latitude e longitude	Manual	Não informada (última atualização: 03/09/2024)	Ferramenta em etapa inicial de implementação que ainda não é empregada como filtro para identificar projetos em territórios protegidos.
Obras.Gov	Órgãos envolvidos no repasse de recursos: • executor • repassador • tomador de recurso	Lista em base de dados	Manual	Não informada (última atualização: 03/09/2024)	Não há identificação dos gestores dos contratos nem dos gestores dos recursos.
Obras.Gov	Dados de execução do projeto: • data inicial prevista • data final prevista • data inicial efetiva • data final efetiva • percentual de execução física	Texto	Manual	Não informada (última atualização: 03/09/2024)	Não há separação entre dados de execução do projeto e dados de execução dos contratos que compõem o mesmo projeto, o que impossibilita acompanhar de forma individualizada os diferentes escopos contratados e subcontratados.
Obras.Gov	Investimento previsto: • data inicial prevista • data final prevista • investimento previsto	Texto	Manual	Não informada (última atualização: 03/09/2024)	Não há separação do investimento previsto ano a ano, impossibilitando saber se a obra está recebendo os recursos necessários para a sua conclusão no tempo previsto.
Obras.Gov	Produto na entrega: • meta global (medida, quantidade)	Texto	Manual	Não informada (última atualização: 03/09/2024)	Campo não preenchido por completo e sem documentação de suporte para confirmação das informações fornecidas com base nos escopos contratados.
Obras.Gov	Alinhamento estratégico: • PPA (Plano Plurianual) • Plano Nacional da Política Vinculado	Texto	Manual	Não informada (última atualização: 03/09/2024)	Campo não preenchido, o que impossibilita a análise de conformidade com planos e políticas existentes e aprovados.
Obras.Gov	Critério para seleção e priorização: • estudo de viabilidade	Texto	Manual	Não informada (última atualização: 03/09/2024)	Campo não preenchido, obrigando que a informação, inclusive de impacto ambiental, seja buscada em plataformas de licenciamento ambiental, dificultando a localização dos dados.
Obras.Gov	Execução orçamentária: • número do empenho • emitente • valor do empenho	Texto retirado do Transfere.Gov	Manual	Não informada (última atualização: 03/09/2024)	

PORTAL	INFORMAÇÃO DISPONIBILIZADA	FORMATO	ATUALIZAÇÃO	PERIODICIDADE DE ATUALIZAÇÃO	PONTOS DE ATENÇÃO
Obras.Gov	Progresso físico: • cronologia da execução física	Texto e relatório fotográfico	Manual	Não informada (última atualização: 03/09/2024)	Campo não preenchido e sem documentação de suporte para confirmação.
Obras.Gov	Impacto direto: • empregos gerados	Texto (número)	Manual	Não informada (última atualização: 03/09/2024)	Campo preenchido apenas para projetos iniciados em 2024.
Site do Novo PAC (mapa por estado)	Dados de identificação do projeto: • Nome do empreendimento • Modalidade • Classificação (obra ou seleção) • Município • UF • Eixo • Subeixo • Situação	Texto	Manual	Não informa (referência informada: Abril/2024)	As informações estão organizadas em base de dados disponível para download. Sem disponibilização de nenhum tipo de documento de suporte.
Site do Novo PAC (mapa por estado)	Localização: • Apenas indica o município de execução da intervenção, sem dados geolocalizados	Texto	Manual	Não informa (referência informada: Abril/2024)	Informação do endereço aproximado das obras, o que pode trazer informações incompletas para a análise de impacto ambiental e social, especialmente em obras que se estendem territorialmente, como rodovias, ferrovias e hidrovias, por exemplo.
Site do Novo PAC (seção por eixo-subeixo)	Dados de identificação do projeto: • Nome do empreendimento • Modalidade • Classificação (obra, seleção, concessão ou PPP, entre outros) • Município • UF • Situação	Texto	Manual	Não informa (referência informada: Abril/2024)	As informações estão organizadas numa tabela, sem possibilidade de download. Sem disponibilização de nenhum tipo de documento de suporte.
Site do Novo PAC (seção por eixo-subeixo)	Localização: • Por intervenção, apenas indica o município de execução da intervenção, sem dados geolocalizados • Imagem de mapa, por estado, que indica a localização de alguns dos empreendimentos – informação agregada	Imagem	Manual	Não informa (referência informada: Abril/2024)	A imagem mostra alguns investimentos previstos, classificados de acordo com sua situação (em preparação, em execução, etc.), mas não fornece nenhuma informação específica sobre o endereço ou a geolocalização.
Site do Novo PAC (seção por eixo-subeixo)	Execução orçamentária: • Total do investimento previsto e totais parciais previstos para os períodos de 2023-2026 e pós-2026	Texto	Manual	Não informa (referência informada: Abril/2024)	As informações estão apenas disponibilizadas como texto na página, sem organização em base de dados nem detalhamento por projeto.
Site do Novo PAC (seção por eixo-subeixo)	Modalidades de investimentos: • Nome da modalidade • Quantidade de investimento por modalidade • Valor agregado de cada modalidade • Tipo de financiamento de cada modalidade	Texto	Manual	Não informa (referência informada: Abril/2024)	As informações estão apenas disponibilizadas como texto na página, sem organização em base de dados, representando apenas um agregado de informações, sem informar a fonte de financiamento para cada projeto específico.

PORTAL	INFORMAÇÃO DISPONIBILIZADA	FORMATO	ATUALIZAÇÃO	PERIODICIDADE DE ATUALIZAÇÃO	PONTOS DE ATENÇÃO
Site do Novo PAC (seção por eixo-subeixo)	Progresso físico: • Texto relatando o avanço de alguns projetos presentes no respectivo subeixo, apenas informando o status e não contemplando a totalidade	Texto	Manual	Não informa (referência informada: Abril/2024)	As informações não detalham o progresso de todos os investimentos nem garantem o acesso aos respectivos documentos. São apresentadas em forma de texto corrido, sem organização em uma base de dados.
Site do Novo PAC (seção das medidas institucionais)	Texto com balanço da execução das medidas institucionais e informações sobre algumas medidas em específico: • Lista das medidas institucionais	Texto	Manual	Não informa	As informações não estão organizadas em forma de base de dados, são apenas um texto publicado no site.
Painel gerencial Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais – Novo PAC Formalização	• Dados de identificação do projeto: • Número do instrumento • Link externo – página detalhada do Transfere.Gov sobre a transferência • Modalidade • Objeto • Indicação sobre existência de emendas	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual	Diária (última atualização: 23/09/2024)	As informações estão organizadas em uma base de dados no portal, permitindo o seu download em formato XLS.
Painel gerencial Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais – Novo PAC Formalização	Localização: • UF • Município	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual	Diária (última atualização: 23/09/2024)	As informações estão organizadas em uma base de dados no portal, permitindo o seu download em formato XLS.
Painel gerencial Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais – Novo PAC Formalização	Organizações envolvidas no repasse de recursos: • Nome e CNPJ do proponente • Nome do órgão concedente • Natureza jurídica do órgão proponente	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual	Diária (última atualização: 23/09/2024)	As informações estão organizadas em uma base de dados no portal, permitindo o seu download em formato XLS.
Painel gerencial Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais – Novo PAC Formalização	Dados de execução do projeto: • Situação • Data do início da vigência • Data do fim da vigência	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual	Diária (última atualização: 23/09/2024)	As informações estão organizadas em uma base de dados no portal, permitindo o seu download em formato XLS.
Painel gerencial Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais – Novo PAC Formalização	Investimento previsto: • Valor global previsto • Valor liberado • Número de instrumentos assinados • Total em movimentações financeiras • Saldo em conta • Valor devolvido	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual	Diária (última atualização: 23/09/2024)	As informações estão organizadas em uma base de dados no portal, permitindo o seu download em formato XLS.
Painel gerencial Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais – Novo PAC Formalização	Atos Preparatórios: • Situação da proposta (aprovada, enviada para análise, complementada, rejeitada, etc.) • Quantidade de propostas por situação • Percentual por situação	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual	Diária (última atualização: 23/09/2024)	As informações estão organizadas em uma base de dados no portal, permitindo o seu download em formato XLS.

PORTAL	INFORMAÇÃO DISPONIBILIZADA	FORMATO	ATUALIZAÇÃO	PERIODICIDADE DE ATUALIZAÇÃO	PONTOS DE ATENÇÃO
Painel gerencial Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais – Novo PAC Formalização	Atos Preparatórios: • Quantidade de propostas por mês/ano • Quantidade de propostas cadastradas por natureza jurídica	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual	Diária (última atualização: 23/09/2024)	As informações estão disponíveis em gráficos no portal.
Painel gerencial Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais – Novo PAC Formalização	Programas disponibilizados Status do programa disponibilizado Código do Programa • Link externo – página detalhada do Transfere.Gov sobre a transferência • Nome do programa • Órgão superior • Situação • Data da disponibilização • Datas de início e fim da emenda parlamentar • Datas de início e fim do recebimento de propostas voluntárias • Datas de início e fim do beneficiário específico	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual	Diária (última atualização: 23/09/2024)	As informações estão organizadas em uma base de dados no portal, permitindo o seu download em formato XLS.
Painel gerencial Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais – Novo PAC Formalização	Programas disponibilizados, quantidade de: • Programas em 2024 • Aptos a receber proposta de emendas • Aptos a receber propostas • Aptos a receber proposta voluntária • Aptos a receber proposta de benefício específico • Programas que atendem a todo o Brasil • Programas disponibilizados por órgão superior	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual	Diária (última atualização: 23/09/2024)	As informações estão disponíveis em gráficos no portal.
Painel gerencial Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais – Novo PAC Formalização	Beneficiário de emendas: • Código do Programa • Link externo • Nome do programa • Órgão superior • UF Beneficiária • Município beneficiário • Qualificação • Número de emendas do beneficiário • Parlamentar beneficiário • CNPJ, nome e natureza jurídica do beneficiário	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual	Diária (última atualização: 23/09/2024)	As informações estão organizadas em uma base de dados no portal, permitindo o seu download em formato XLS. Base de dados sem informações, pois até o momento não havia informações sobre emendas destinadas ao PAC Formalização.
Painel gerencial Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais – Novo PAC Formalização	Beneficiário de emendas, quantidades de: • Programas em 2024 • Aptos a receber proposta de emendas • Aptos a receber propostas • Aptos a receber proposta de benefício específico • Emendas disponíveis • Valor das emendas disponíveis no ano corrente	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual	Diária (última atualização: 23/09/2024)	As informações estão disponíveis em gráficos no portal. Possibilidade de pesquisa pelo nome ou CNPJ do beneficiário da emenda.

PORTAL	INFORMAÇÃO DISPONIBILIZADA	FORMATO	ATUALIZAÇÃO	PERIODICIDADE DE ATUALIZAÇÃO	PONTOS DE ATENÇÃO
Painel gerencial Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais – Novo PAC Formalização	Instrumentos assinados ("sem início de execução após 180 dias após a liberação da 1ª parcela", "sem início de execução após 365 dias após a liberação da 1ª parcela"): • Número do instrumento • Link de acesso externo • Data da assinatura • Data do primeiro repasse • Data de inclusão na lista • Modalidade • Órgão superior • Nome e CNPJ do proponente • Indicador • Quantidade de instrumentos • Execução concedente • Execução financeira • Saldo em conta ("sem realizar pagamentos a mais de 180 dias" e "sem realizar pagamentos a mais de 365 dias"): • Número do instrumento • Link externo • Data da assinatura • Início e fim da vigência • Data do último pagamento • Data de inclusão na lista • Modalidade • Órgão superior • Nome e CNPJ do proponente • Indicador • Quantidade de instrumentos • Execução concedente • Execução financeira • Valor do repasse • Saldo em conta	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual	Diária (última atualização: 23/09/2024)	As informações estão organizadas em uma base de dados no portal, permitindo o seu download em formato XLS. Base de dados sem informações até o momento.
Painel gerencial Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais – Novo PAC Formalização	Instrumentos assinados: • Número de instrumentos assinados • Valor global • Valor liberado • Quantidade de instrumentos que irão expirar em até 60 dias • Valor de repasse • Valor desembolsado • Número de instrumentos com prestação de contas em atraso • Valor de contrapartida que será disponibilizado pelo convenente • Ingresso de contrapartida – valor já disponibilizado pelo convenente • Saldo em conta • Valor de rendimento de aplicação • Quantidade de cláusulas suspensivas expiradas	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual	Diária (última atualização: 23/09/2024)	As informações estão disponíveis em gráficos no portal.

PORTAL	INFORMAÇÃO DISPONIBILIZADA	FORMATO	ATUALIZAÇÃO	PERIODICIDADE DE ATUALIZAÇÃO	PONTOS DE ATENÇÃO
Painel gerencial Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais – Novo PAC Formalização	Empenho e desembolso: • Empenho • Número do instrumento • Ano do instrumento • Ano do empenho • Órgão superior • Data do empenho • Número do empenho • Tipo de nota • Valor do empenho Desembolso: • Número do instrumento • Ano do instrumento • Ano desembolso • Órgão superior • Data do desembolso • Número OB • Valor desembolsado • Percentual de desembolso	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual	Diária (última atualização: 23/09/2024)	As informações estão organizadas em uma base de dados no portal, permitindo o seu download em formato XLS.
Painel gerencial Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais – Novo PAC Formalização	Empenho e desembolso: • Empenho acumulado (valor e percentual) • Valor a empenhar (valor e percentual) • Valor desembolsado (valor e percentual) • Valor a desembolsar (valor e percentual) • Quantidade de empenhos e desembolsos por mês/ano (desde 2023, para empenhos)	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual	Diária (última atualização: 23/09/2024)	As informações estão disponíveis em gráficos no portal.
Painel gerencial Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais – Novo PAC Formalização	Movimentação financeira Pagamentos: • Número do instrumento • Data pagamento • Número da movimentação financeira • Número DL • Tipo de pagamento • Nome e CNPJ do favorecido • Valor do pagamento Ordem Bancária de Transferência Voluntária – OBTV Convenente: • Número do instrumento • Data da OBTV Convenente • Número da movimentação financeira • Tipo de pagamento • CPF/CNPJ e nome do favorecido • Valor pago ao favorecido	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual	Diária (última atualização: 23/09/2024)	As informações estão organizadas em uma base de dados no portal, permitindo o seu download em formato XLS.

PORTAL	INFORMAÇÃO DISPONIBILIZADA	FORMATO	ATUALIZAÇÃO	PERIODICIDADE DE ATUALIZAÇÃO	PONTOS DE ATENÇÃO
Painel gerencial Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais – Novo PAC Formalização	Movimentação financeira: • Valor total em movimentações financeiras • Percentual de valores executados • Pagamentos sem OBTV (valor e percentual) • Pagamentos com OBTV (valor e percentual) • Pagamento de tributos (valor e percentual) • Devolução de recursos (valor e percentual) • Valor bloqueado (valor e percentual • Nome e valor pago aos principais fornecedores • Número de instrumentos em execução • Saldo em conta • Quantidade de instrumentos com cláusula suspensiva • Quantidade de instrumentos sem cláusula suspensiva	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual	Diária (última atualização: 23/09/2024)	As informações estão disponíveis em gráficos no portal.
Painel gerencial Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais – Novo PAC Formalização	Emendas parlamentares: • Autor • Número da emenda • Ano da emenda • Número do instrumento • Link • Situação • Modalidade • Órgão concedente • UF • Município • Nome do proponente • Objeto • Valor empenhado • Valor desembolsado	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual	Diária (última atualização: 23/09/2024)	As informações estão organizadas em uma base de dados no portal, permitindo o seu download em formato XLS. Não haviam dados no momento do levantamento.
Painel gerencial Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais – Novo PAC Formalização	Emendas: • Emendas disponibilizadas (quantidade e valor) • Propostas cadastradas (quantidade e valor) • Recursos de emendas (quantidade e valor)	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual	Diária (última atualização: 23/09/2024)	As informações estão disponíveis em gráficos no portal.

PORTAL	INFORMAÇÃO DISPONIBILIZADA	FORMATO	ATUALIZAÇÃO	PERIODICIDADE DE ATUALIZAÇÃO	PONTOS DE ATENÇÃO
Painel gerencial Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais – Novo PAC Formalização	Obras: • Número do instrumento • Link de acesso externo • Apelido do empreendimento • Situação do Projeto Básico • Situação Síntese do Projeto Aprovado (SPA) • Data do aceite • Emissão do Laudo de Análise do Empreendimento (LAE) • Data de emissão do LAE • Situação da Autorização de Início do Objeto (AIO) • Valor total do projeto básico • Valor liberado • Total em movimentações financeiras • Saldo em conta • Execução física do convenente • Dias sem medição	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual		As informações estão organizadas em uma base de dados no portal, permitindo o seu download em formato XLS.
Painel gerencial Transfere.Gov – Transferências discricionárias e legais – Novo PAC Formalização	Obras: • Valor dos instrumentos que possuem obras • Quantidade de projetos que contêm obras • Quantidade de contratos • Quantidade de AIOs • Percentual de medições realizadas • Dias sem registro de medições	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual	Diária (última atualização: 23/09/2024)	As informações estão disponíveis em gráficos no portal.
Consulta a Pré-Instrumento/ Instrumento, Transfere.Gov e manuais e tutoriais para cada módulo	Dados da proposta Plano de trabalho: • cronograma físico • cronograma de desembolso, plano de aplicação • pareceres a respeito do plano de trabalho Requisitos para a celebração de instrumento: • Lei Orçamentária • Ficha Orçamentária • Declaração de Previsão da Contrapartida Projeto básico/Termos de Referência Listagem de Notas de Empenho Listagem de Repasses Verificação do Resultado do Processo Licitatório: • número da licitação • objeto da licitação • modalidade • valor do edital • regime de contratação • data de publicação do edital • data da homologação	Texto retirado do Transfere. Gov	Manual	Diária (última atualização: 24/09/2024	As informações estão disponíveis em campos diretamente preenchidos e documentos com opções para exportar em formatos PDF, Excel, .csv e .xml, a depender do tipo de documento acessado. A falta de uniformidade no preenchimento e a ausência de normativo que determine quais dados devem ter preenchimento obrigatório tornam o sistema pouco uniforme e incompleto.

PORTAL	INFORMAÇÃO DISPONIBILIZADA	FORMATO	ATUALIZAÇÃO	PERIODICIDADE DE ATUALIZAÇÃO	PONTOS DE ATENÇÃO
Consulta a Pré-Instrumento/ Instrumento, Transfere.Gov e manuais e tutoriais para cada módulo	• frente de obra • planilha orçamentária usada como referência para comparação em relação aos valores licitados • cronograma físico-financeiro • planilha de levantamento quantitativo • pareceres técnicos de engenharia • ata de homologação da licitação • despacho de adjudicação • publicação do resumo do edital • instrumentos contratuais • regime de execução do contrato • nome e CNPF do fornecedor Acompanhamento da obra: • responsável técnico pela execução (nome, e-mail, telefone e registro profissional) • responsável técnico pela fiscalização (nome, e-mail, telefone e registro profissional) • anotação de responsabilidade técnica (ART) e data de emissão • registro de responsabilidade técnica (RRT) e data de emissão • data de início da medição • data de fim da medição • lista de medições efetuadas Documentos de Liquidação Movimentações Financeiras Rendimento de Aplicação Relatórios de Execução Ajustes do Plano de Trabalho Prorrogação de Oficio Termos Aditivos Solicitações de Alteração Apostilamentos Listagem de Licitações/Pedidos de Cotação/Subconvênio Prestação de Contas Tomada de Contas Especial (TCE)	Texto retirado do Transfere.Gov	Manual	Diária (última atualização: 24/09/2024	As informações estão disponíveis em campos diretamente preenchidos e documentos com opções para exportar em formatos PDF, Excel, .csv e .xml, a depender do tipo de documento acessado. A falta de uniformidade no preenchimento e a ausência de normativo que determine quais dados devem ter preenchimento obrigatório tornam o sistema pouco uniforme e incompleto.

ANEXO 3: Rol de dados e documentos para publicação – Empreendimentos e Medidas Institucionais

IDENTIFICAÇÃO	
Identificador único	Referência da intervenção
Cadastro	Data de cadastramento da intervenção no Obras.Gov (dia/mês/ano)
Natureza da intervenção	Projeto, Estudo, Obra, Projeto de Investimento em Infraestrutura, Outros (agregador para visão consolidada do empreendimento)
Nome do empreendimento	Nome por meio do qual a intervenção é conhecida
Localização	Endereço da intervenção
Georreferenciamento	Coordenadas via longitude e latitude ou geometria (ponto, reta ou polígono)
Eixo, tipo e subtipo	Área temática que qualifica a intervenção
Objeto	Descrição da finalidade da intervenção; em caso de empreendimento para mitigação e adaptação climática, incluir descritivo da mudança transformativa pretendida pela intervenção
Função social	Descrição da finalidade de uso social da intervenção
Metal global	Descrição do resultado final esperado da intervenção
ALINHAMENTO ESTRATÉGICO	
Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	Descrição do alinhamento da intervenção com os ODS
Acordo de Paris	Descrição do alinhamento da intervenção com as metas do Acordo de Paris
Plano Plurianual (PPA)	Identificação do PPA e do programa aos quais a intervenção está vinculada
Plano de Contratações Anual (PCA)	Identificação do PCA ao qual a intervenção está vinculada
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Identificação da LDO à qual a intervenção está vinculada
Lei Orçamentária Anual (LOA)	Identificação da LOA à qual a intervenção está vinculada
Plano da Política Vinculado	Identificação do Plano de Política Pública ou Plano Setorial ao qual a intervenção está vinculada
Portfólio de projetos	Identificação do Portfólio de Projetos Prioritários ao qual a intervenção está vinculada
EMENDAS	
Número da emenda	Número da emenda parlamentar, conforme registrado no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI
Código parlamentar	Código do autor da emenda parlamentar, conforme registrado no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI
Autor da emenda	Nome do parlamentar autor da emenda
Ano da emenda	Ano em que a emenda foi proposta
Partido do parlamentar	Partido do autor da emenda parlamentar
UF do parlamentar	Estado de destinação do recurso
Análise ministerial	Análise de adequação da emenda pelo correspondente ministério setorial
Impedimento técnico	Impedimentos de ordem técnica apresentados
Valor Empenhado	Valor empenhado para a emenda, no ano
Valor Liquidado	Valor liquidado para a emenda, no ano
Valor Pago	Valor pago para a emenda, no ano

PREPARAÇÃO	
Estudo técnico preliminar	Documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução
Anteprojeto	Peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico
Análise de Custo-Benefício	Documento quantitativo sistemático de avaliação de projetos, programas e políticas governamentais sob a perspectiva do bem-estar social
Projeto básico	Conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a intervenção, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure 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 prazo de execução
Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado (CCLPI)	Plano de realização de CCLPI Ata das reuniões realizadas Relatório de devolutiva
Impacto ambiental	Estudo de Impacto Ambiental (EIA) Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)
Audiências públicas	Chamamento para a realização de audiências públicas para discussão do licenciamento ambiental prévio Ata das audiências públicas realizadas Relatório de devolutiva das audiências públicas sobre o licenciamento prévio
Impacto social	Estudo de impacto de gênero
Impacto território	Estudo de componente indígena ou quilombola
Mitigação de impacto social	Plano de reassentamento
Licença Prévia	Licença Prévia ou dispensa por decisão administrativa do órgão competente
FINANCIAMENTO	
Executor	Organização que será responsável por executar a intervenção
Repassador de recurso	Organização que repassará recursos para a execução da intervenção
Tomador de recurso	Organização que gerencia ou administra os recursos da intervenção
Investimento previsto	Valor previsto do empreendimento
Fonte de recurso	Informação desagregada das fontes de financiamento
Valor liberado	(R$)
Instrumentos assinados	Número de instrumentos assinados
Total em movimentações financeiras	(R$)
Saldo	Saldo em conta
Devolução	Valor devolvido
LICITAÇÃO	
Número da licitação	Número da licitação, conforme registrado no Transfere.Gov
Objeto da licitação	Descrição do que será contratado pela Administração Pública
Modalidade	Pregão, Concorrência, Leilão, Concurso, Diálogo competitivo, Licitação internacional
Valor do edital	O valor atribuído à licitação
Data da publicação do edital	dia/mês/ano
Edital	Documento do edital da licitação
Data da abertura da licitação	dia/mês/ano

Audiências e consultas públicas	Chamamento para realização de audiências ou consultas públicas para a discussão do edital de licitação Ata das audiências ou consultas públicas realizadas Relatório de devolutiva de audiências ou consultas públicas
Regime de contratação	Empreitada por preço unitário, Empreitada por preço global, Empreitada integral, Contratação por tarefa, Contratação integrada, Contratação semi-integrada, Fornecimento e prestação de serviço associado
Planilha orçamentária	Planilha de referência usada para comparação em relação aos valores licitados
Cronograma físico-financeiro planejado	Ferramenta de planejamento de obra contendo prazos planejados para execução e orçamento disponível
Quantitativos	Planilha de levantamento quantitativo
Pareceres	Pareceres técnicos de engenharia
Projeto executivo	Conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico
Desenhos, especificações e memoriais	Descritivos das estruturas e dos materiais a serem empregados no empreendimento, com suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes
Comissão de licitação	Composição da comissão de licitação e nome do agente de contratação
Licitantes	Atas das reuniões da comissão de licitação e/ou registros das discussões e decisões por parte do agente de contratação Identificação dos licitantes
Propostas	Apresentação das propostas submetidas
Vencedor	Apresentação da proposta vencedora
Adjudicação e homologação	Atos de adjudicação e homologação da licitação Data de homologação da licitação
Plano Básico Ambiental (PBA)	Documento técnico solicitado no licenciamento ambiental para a instalação da obra, também recebe o nome de Plano de Gestão Ambiental (PGA), Plano de Controle Ambiental (PCA), Relatório de Controle Ambiental (RCA) ou Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais (RDPA)
Licença de Instalação	Licença de instalação ou dispensa por decisão administrativa do órgão competente
Mitigação de impacto ambiental	Termo de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCA)
CONTRATAÇÃO	
Contrato	Instrumentos contratuais e aditamentos
Regime	Regime de execução do contrato
Contratada	Nome e CNPJ da empresa contratada e dos representantes
PROGRESSO FÍSICO	
Data Inicial Prevista	Data inicial planejada com base no cronograma inicial
Data Final Prevista	Data de conclusão planejada com base no cronograma inicial
Autorização de Início de Obra (AIO)	Documento comprobatório de início da obra
Termo de Recebimento Definitivo (TRD)	Documento comprobatório de conclusão da obra
Termo de Aceitação (TA)	Documento comprobatório de conclusão da obra
Execução Física	Percentual da execução física
Responsável técnico execução	Nome, e-mail, telefone e registro profissional
Responsável técnico fiscalização	Nome, e-mail, telefone e registro profissional
Anotação de responsabilidade técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT)	Documento e data de emissão

Cronograma físico inicial	Cronograma físico planejado
Revisões de cronograma	Repactuações do cronograma físico inicial
Data de início de cada medição	dia/mês/ano
Data fim de cada medição	dia/mês/ano
Medições efetuadas	Documento das medições efetuadas
Solicitações de alteração	Documentos solicitando alteração de alguma previsão do contrato, tais como escopo, prazo e preço
Razões para alteração	Justificativa para alterações e aditamentos aprovados no contrato
Variação do prazo global	Percentual de variação (prazo planejado x prazo aditado)
Participação social	Ata de reuniões com a população impactada pela obra
PROGRESSO FINANCEIRO	
Empenhos gerados	Número do Empenho, UG Emitente, Valor do Empenho (R$)
Repasses gerados	Número do Repasse, UG Emitente, Valor do Repasse (R$)
Ajustes do Plano de Trabalho (PT)	Ajustes que não implicam em alteração de valor, vigência ou objeto do instrumento celebrado
Termos Aditivos (TA)	Ajustes que implicam em alteração de valor, vigência ou objeto do instrumento celebrado
Prorrogação de Oficio	Prorrogação da vigência do instrumento celebrado
Variação do valor global	Percentual de variação (valor planejado x valor aditado)
Variação do valor de repasse	Percentual de variação (valor planejado x valor aditado)
Liquidação	Documentos de Liquidação
ENTREGA DA OBRA	
Atendimento ao contrato	Relatório final de execução do contrato
Vistorias	Relatórios de vistorias técnica
Licença de operação	Licença de operação ou dispensa por decisão administrativa do órgão competente

MEDIDAS INSTITUCIONAIS
Órgão(s) e unidade(s) responsável(is) pela execução
Etapas
Cronograma de execução
Percentual de execução
Eventual(is) atraso(s) na execução
Métricas e indicadores para acompanhamento e avaliação da execução
Documentos e informações vinculados à execução
Recursos investidos

ANEXO 4: Rol de dados e documentos para publicação – Concessões e PPPs*

CONCESSÕES E PPPs
Justificativa para a modalidade escolhida
Estudo de demanda, incluindo a previsão anual estimada dos serviços, no caso de PPPs
Relatório de avaliação da desestatização emitido pelo Tribunal de Contas competente
Detalhamento da contraprestação da Administração Pública, incluindo obrigações pecuniárias e garantias
Renegociações contratuais
Tarifas praticadas
Pagamentos a concessionária ou parceiro privado
Relatório de execução do projeto
Relatório de desempenho
Monitoramento das cláusulas de desempenho do contrato
Relatório de monitoramento e gestão
Pesquisa do grau de satisfação dos usuários do serviço

* Destaca-se a importância de análise sobre eventual hipótese das informações estarem listadas estarem sob algum hipótese de sigilo legal, resguardando o princípio da publicidade como regra, e o sigilo como exceção.