

Obras paradas expõem entraves no uso do orçamento público

Reportagem: Lúrya Rocha

Edição: Guilherme Oliveira

Fonte: Agência Senado

Uma obra de infraestrutura de transporte iniciada em 2015 segue sem conclusão em Minas Gerais, mesmo após consumir cerca de R\$ 530 milhões em recursos públicos federais. Trata-se da duplicação da BR-381, um dos principais corredores logísticos do Sudeste, que conecta o estado a São Paulo e ao Espírito Santo. O projeto previa ampliar a capacidade do trecho que corta Belo Horizonte, Governador Valadares e Caeté, além de reduzir acidentes em um dos percursos mais perigosos do país. No entanto, a obra enfrentou sucessivas paralisações ao longo dos anos e continua inacabada.

Segundo dados do Tribunal de Contas da União (TCU), todo o valor estimado já foi gasto sem que houvesse entrega efetiva. O caso se tornou um exemplo de ineficiência no uso do dinheiro público e ilustra um problema que se repete em diferentes regiões do país.

Levantamento do TCU mostra que, até abril de 2025, das 22.621 obras públicas em andamento, 11.469 estavam paralisadas. Em outras palavras, uma em cada duas obras financiadas com recursos federais estava interrompida ou inacabada. O tribunal também identificou R\$ 15,9 bilhões investidos em empreendimentos que não chegaram ao fim.

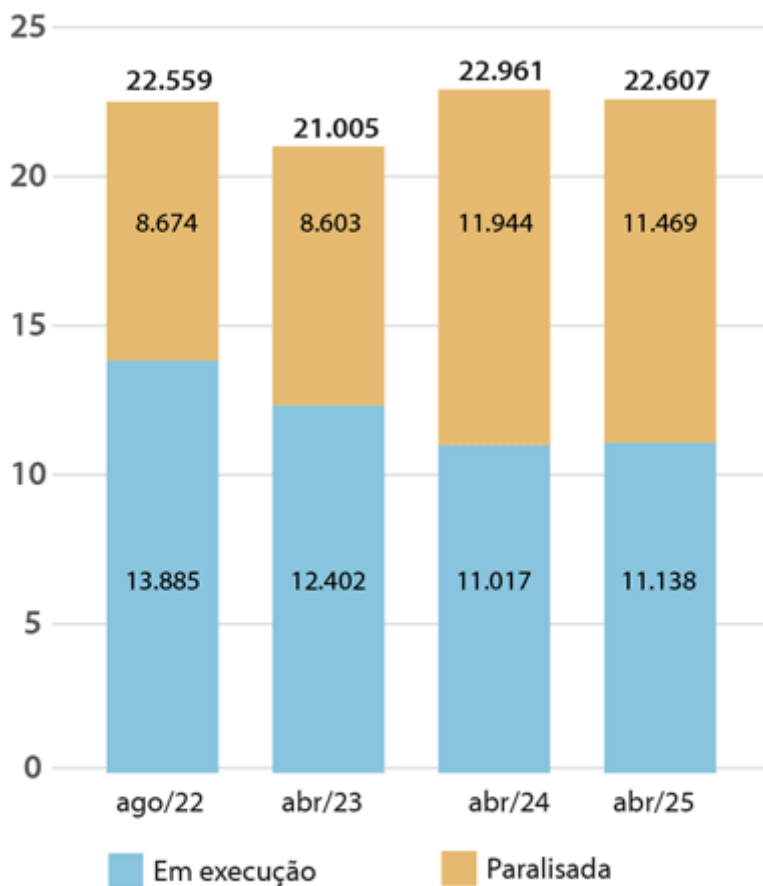
O cenário revela uma piora recente. De 2022 para 2025, o número de obras paradas cresceu cerca de 32%, enquanto o total de projetos praticamente não se alterou, com aumento de apenas 0,2%. Em apenas um ano, entre abril de 2024 e abril de 2025, foram iniciadas 5.505 novas obras públicas. Desse total, aproximadamente 1.200 já se encontravam paralisadas no período, cerca de 22%.

Para especialistas, isso não pode ser explicado por um único fator, mas sim por uma combinação de falhas técnicas, limitações administrativas, regras orçamentárias e dinâmicas políticas, que ganham contornos específicos em anos eleitorais.

Os dados do TCU são colhidos junto a diversos órgãos e entidades da administração pública e não representam um cadastro unificado e completo das obras públicas no país. Da mesma forma, o critério para uma obra ser considerada paralisada também é variável, dependendo da fonte onde o TCU colheu as informações. Alguns exemplos de critérios utilizados são a ausência de qualquer avanço por pelo menos 90 dias, ou a formalização de um Termo Aditivo de Paralisação.

Quantidade de obras por situação

(em milhares)



Fonte: Ministério das Cidades, 2025



Desigualdades

A maior concentração das interrupções atinge diretamente setores ligados à garantia de direitos básicos. Educação e saúde somam 70% das paralisações, com 8.053 obras.

O economista Evilasio Salvador, professor da Universidade de Brasília (UnB) no Programa de Pós-Graduação em Política Social, explica que a desigualdade setorial está relacionada ao perfil dessas políticas públicas, que envolvem grande número de empreendimentos distribuídos pelo território nacional e executados, em grande parte, por governos locais.
















— São setores com forte demanda social, alta fragmentação federativa e grande dependência de transferências e rotinas administrativas. Quando falha o projeto, a contrapartida local, a licitação, a atualização do sistema ou a capacidade de

acompanhamento, a obra para e, com ela, para também a expansão concreta do direito social.

A distribuição geográfica também evidencia desigualdades. Maranhão (1.225 obras paralisadas), Bahia (926), Pará (889) e Minas Gerais (874) lideram o ranking de empreendimentos interrompidos em números absolutos. Já em termos proporcionais — ou seja, qual parcela das obras em um estado estão paralisadas — o Pará (65,5%) e o Rio de Janeiro (64,9%) são os estados em pior situação. Das 27 unidades da federação, 14 têm mais de metade das suas obras paralisadas atualmente.

Apesar da dimensão do problema, nem sempre há clareza sobre suas causas. Menos da metade das obras paralisadas — cerca de 4,7 mil — possui registro detalhado sobre o motivo da interrupção.

Obras paralisadas por setor

| | Setor | Total |
|---|---------------------------------------|-------|
|  | Saúde | 4.141 |
|  | Educação básica | 3.912 |
|  | Infraestrutura e mobilidade urbana | 1.476 |
|  | Saneamento | 349 |
|  | Turismo | 288 |
|  | Educação superior | 246 |
|  | Transportes | 220 |
|  | Esporte | 93 |
|  | Educação profissional e tecnológica | 58 |
|  | Habitação | 38 |
|  | Educação, hospitais e inst. militares | 24 |
|  | Defesa Civil | 21 |
|  | Agricultura | 19 |
|  | Obras contra secas | 12 |
|  | Outros | 572 |

Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU)

Obras paralisadas por estado

| UF | Total | % obras totais no estado |
|----|-------|--------------------------|
| MA | 1.225 | 53.3% |
| BA | 926 | 49.9% |
| PA | 889 | 59.7% |
| MG | 874 | 55.7% |
| SP | 698 | 52.3% |
| CE | 657 | 46.7% |
| PE | 567 | 21.0% |
| PB | 552 | 41.7% |
| RJ | 525 | 50.8% |
| RN | 508 | 58.9% |
| PI | 503 | 47.3% |
| RS | 467 | 37.3% |
| AM | 438 | 51.1% |
| GO | 424 | 65.5% |
| TO | 328 | 45.7% |
| AL | 256 | 52.9% |
| PR | 214 | 48.0% |
| MT | 214 | 35.4% |
| SC | 169 | 64.9% |
| MS | 165 | 56.5% |
| SE | 161 | 46.6% |
| AC | 152 | 40.6% |
| AP | 152 | 37.3% |
| RO | 144 | 34.5% |
| ES | 131 | 51.1% |
| RR | 104 | 50.5% |
| DF | 21 | 57.0% |

Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU)

Por que as obras param?

Os dados do TCU apontam um conjunto recorrente de motivos objetivos para a paralisação:

- Problemas jurídicos e de licenciamento
- Falhas de projeto
- Abandono por parte das empresas contratadas
- Falta de pagamento
- Incapacidade técnica de prefeituras

Para a economista Carla Beni, professora na Fundação Getúlio Vargas (FGV) e conselheira do Conselho Regional de Economia de São Paulo (Corecon-SP), a estagnação resulta de uma combinação de fatores ligados à gestão, à regulamentação e ao financiamento. Historicamente, porém, o principal problema é o mau planejamento, que compromete todo o andamento da obra ao deixar de atender exigências técnicas essenciais, como as licenças ambientais.

— A contratação fica baseada em projetos muito básicos, deficientes ou mal elaborados. Por isso, frequentemente as obras são interrompidas: porque o projeto original não conseguiu prever dificuldades técnicas reais.

Carla acrescenta que, no início da obra, o recurso federal costuma estar garantido. Assim, em muitos casos, o problema não está no fluxo desses recursos, mas na falta de contrapartida financeira de estados e municípios.

— A dificuldade que os estados e municípios têm de arcar com parte do custo dificulta bastante. Prestação de contas interrompe pagamento às construtoras, então, se tiver [mais essa] dificuldade, o fluxo acaba sendo complicado também.

Além disso, limitações técnicas e administrativas nos governos locais, especialmente em municípios com menor estrutura, também dificultam a execução e o acompanhamento das obras

Evilasio Salvador concorda que as causas estão interligadas. Ele ressalta que as justificativas mais comuns identificadas pelo TCU refletem, principalmente, problemas estruturais de planejamento.

— Quando o empreendimento nasce mal planejado, com projeto frágil, executor local sem capacidade e fluxo financeiro incerto, a regulação sozinha não resolve. O financiamento importa muito, sobretudo porque obra pública é despesa plurianual e exige continuidade, mas em geral o déficit decisivo aparece antes, no planejamento, na coordenação e na capacidade estatal de execução.

O economista explica, ainda, que o cenário não pode ser dissociado da forma como o orçamento público brasileiro tem sido organizado nas últimas décadas. Para ele, o atual modelo orçamentário baseia-se na priorização de despesas financeiras, como o

pagamento de juros da dívida pública, o que reduz o espaço para investimentos e dificulta a continuidade das obras.

Incentivo à interrupção

Os especialistas também que a lógica política exerce influência direta sobre o alto número de obras paralisadas. Segundo Evilasio, há um incentivo claro para iniciar novos projetos, em vez de concluir aqueles já existentes e necessários.

— Politicamente, iniciar uma obra costuma render mais dividendo do que retomar obra parada. O início gera anúncio, placa, cerimônia, imagem pública de “entrega em andamento” e atribuição mais nítida de autoria política. Já a retomada costuma ser menos rentável eleitoralmente: envolve passivo administrativo, readequação de projeto, atualização de preços, eventual litígio contratual e, muitas vezes, a conclusão de algo que foi prometido por outro governo ou outro parlamentar.

Marcelo Valle, doutor em Política Científica e professor do UniProcessus, concorda que a busca por visibilidade influencia a tomada de decisão, uma vez que novas ações públicas são uma importante forma de políticos “imprimirem sua própria marca”.

— Concluir obras e projetos de governos ou administrações anteriores pode fazer com que as externalidades positivas [benefícios indiretos causados por uma ação] recaiam em quem as iniciou, não em quem as conclui. No mínimo, a repartição dos ganhos se torna difusa. Ao iniciar e concluir suas próprias obras, o político fica associado a dinamismo, iniciativa, competência e cumprimento de promessas eleitorais.

A execução de uma obra pública

A realização de uma obra pública federal envolve uma sequência de etapas que combinam planejamento técnico, decisões políticas e regras rigorosas de controle.

- O processo começa com a identificação de uma necessidade e a elaboração de estudos iniciais, como o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Projeto Básico, que definem o escopo da obra e sua viabilidade.
- Em seguida, ocorre a licitação, uma disputa entre empresas interessadas em executar o projeto, conforme as regras da nova [Lei de Licitações \(Lei 14.133, de 2021\)](#).
- Após a contratação, a obra entra na fase de execução. O início depende da assinatura do contrato e da emissão da ordem de serviço.
- Os pagamentos são feitos de forma gradual, por meio de medições que comprovam o avanço físico da obra — ou seja, o governo paga apenas pelo que foi efetivamente executado.
-

Vídeo explica as fases da despesa pública

Apesar de os recursos serem federais, a execução envolve diferentes níveis de governo:

- A União concentra o financiamento e estabelece diretrizes gerais
- Os estados podem atuar no apoio técnico e na fiscalização

- Os municípios são responsáveis por elaborar projetos locais e executar obras por meio de convênios
-

A origem dos recursos também influencia o andamento dos projetos. Quando o financiamento vem diretamente do orçamento federal, os empreendimentos seguem o planejamento estratégico do Executivo. Já as emendas parlamentares funcionam de forma distinta: deputados e senadores direcionam recursos para suas bases eleitorais.

Muitas dessas emendas são impositivas, o que significa que o governo é obrigado a liberar os valores desde que a documentação esteja regular, mesmo que o projeto não esteja entre as prioridades do momento.

Há regras fiscais que atuam como mecanismos de controle. A [Lei de Responsabilidade Fiscal \(LRF\)](#), por exemplo, impede a criação de despesas sem previsão de recursos para sua conclusão e manutenção. Especialmente em anos eleitorais, essas regras são reforçadas por restrições adicionais.

Emendas parlamentares

[Em 2025, foram apresentadas mais de 6,3 mil emendas](#), com pagamento total de R\$ 31,5 bilhões — o maior valor desde o início da série histórica, em 2014. Mais de 60% desses recursos foram destinados a emendas individuais ou de bancada.

Um estudo da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof) sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2025 indica que 58% das emendas de bancadas foram direcionadas ao custeio de serviços, 22% à compra de equipamentos e materiais permanentes e apenas 20% a obras. Destas, somente 8% foram para projetos com objeto claramente definido.

Para o cientista político e consultor Lucas Fernandes, a alocação majoritária de recursos para serviços e equipamentos indica preferência por gastos com retorno imediato, mais fáceis de justificar ao eleitorado e com maior controle sobre a execução.

— Obras estruturantes exigem planejamento, capacidade de gestão, licitações complexas e prazos mais longos, fatores que reduzem o apelo eleitoral e aumentam o risco de atribuição de culpa por atrasos.

Fernandes explica que, especialmente em ano eleitoral, parlamentares tendem a priorizar projetos com impacto rápido, alta visibilidade e menor risco de fracasso público.

— A consequência disso é que o eleitor continua a sofrer por problemas que só seriam resolvidos por obras estruturantes e de longo prazo.

O professor Marcelo Valle avalia que esse comportamento transmite a ideia de maior comprometimento e eficiência da ação parlamentar, uma vez que obras estruturantes exigem prazos mais longos e não garantem retorno no período eleitoral.

— A lógica eleitoral predomina sobre as boas práticas de gestão. Deste modo, a destinação das emendas parlamentares perde seu caráter pragmático e se rende à busca pela reeleição e manutenção do status quo.

A Conof observa que as emendas de bancada vêm se distanciando do ideal de projeto estruturante de escala estadual. Em 2024, essas destinações alcançaram 2.827 municípios termos políticos, o que indica uma maior fragmentação dos recursos, distribuídos entre diferentes localidades, em vez da concentração em empreendimentos mais complexos e de longo prazo.

Ano eleitoral e limites legais

Em anos eleitorais, não há proibição direta para o empenho e a liquidação de emendas parlamentares. O principal limite é operacional e político. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2026 ([Lei 15.321](#)) [determinou que 65% das emendas impositivas devem ser pagas até o fim do primeiro semestre](#), o que antecipa a execução orçamentária para antes de julho.

Após esse período, passam a valer restrições da legislação eleitoral que impõe limites mais rígidos para evitar que obras virem ferramenta de campanha. A [Lei Geral das Eleições](#) proíbe, nos três meses que antecedem o pleito, a realização de transferências voluntárias da União para estados e municípios, salvo exceções como obras já em andamento físico ou situações de emergência.

Também ficam vedadas ações de publicidade institucional e a participação de candidatos em inaugurações, como forma de evitar o uso político de obras públicas.

Iniciativas do Congresso

Diante do alto número de obras paralisadas, o Congresso corriqueiramente discute formas de tentar destravar projetos e melhorar o uso dos recursos públicos. Como exemplo, a [Lei Complementar 215, de 2025](#), permite a retomada de recursos orçamentários federais que haviam sido empenhados (reservados), mas não foram pagos e acabaram cancelados — os chamados “restos a pagar não processados”. A norma revalida valores referentes aos anos de 2019 a 2022 e autoriza que eles sejam utilizados até o fim de 2026, criando uma nova janela para a execução dessas despesas.

O objetivo é destravar obras e serviços públicos que ficaram parados por falta de pagamento, especialmente aqueles ligados a convênios e emendas parlamentares. No entanto, a medida impõe que os recursos só podem ser usados em contratos que já tenham iniciado processo licitatório ou estejam vinculados a convênios em andamento, além de seguir regras de transparência fiscal. Também ficam proibidos repasses para obras sob investigação ou com indícios de irregularidade apontados por órgãos de controle.

O texto tem origem no [PLP 22/2025](#), do senador Randolfe Rodrigues (PT-AP). O relator, Carlos Portinho (PL-RJ), afirmou no seu parecer que a paralisação de obras representa a

“frustração” de políticas públicas planejadas, incluindo infraestrutura, saúde, educação e programas sociais.

— A aprovação do projeto é fundamental para evitar o desperdício de recursos públicos, garantindo a continuidade de obras inacabadas, uma vez que cada obra cancelada representa uma política pública a menos para atender a população. [A lei] tem o potencial de aprimorar a gestão dos recursos, assegurando a continuidade de obras e investimentos essenciais para a população, evitando, assim, o cemitério de obras paradas que existe hoje no Brasil.

Randolfe, por sua vez, ressaltou que a medida não gera “um centavo de despesa nova”, mas trata de valores já comprometidos, cuja não revalidação pode ampliar prejuízos e deixar “centenas de obras” sem conclusão.

Outra proposta em discussão, o [PL 4.780/2025](#), autoriza novos aportes para concluir moradias inacabadas do Programa Minha Casa, Minha Vida, especialmente em municípios com até 50 mil habitantes. O projeto permite a prorrogação de prazos e renegociação de compromissos para conclusão das obras quando houver manifestação de interesse de instituições financeiras, estados ou municípios. Também possibilita que recursos federais sejam utilizados, flexibilizando regras que hoje dificultam essa retomada. Ele aguarda apreciação na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). O autor, Confúcio Moura (MDB-RO), argumenta que há “milhares de unidades inacabadas” devido a entraves como falta de repasses e problemas contratuais, o que gera desperdício e prejuízo social.

Já o [PL 5.149/2023](#) obriga órgãos públicos de todas as esferas a divulgar, de forma ativa, informações sobre obras em execução e paralisadas. Se virar lei, deverão ser publicados dados como contratos, projetos, cronogramas, medições, pagamentos e relatórios periódicos com fotos, independentemente de solicitação. A proposta, do senador Cleitinho (Republicanos-MG), está em análise na Comissão de Fiscalização e Controle (CTFC).

"Obras paralisadas representam desperdício de recursos orçamentários e devem merecer maior escrutínio público, seja para garantir a pronta retomada da execução, seja para identificar responsabilidades. O presente projeto vai ao encontro de uma solução mais eficiente para a alocação de recursos públicos", afirma Amin no parecer.

Iniciativas do Poder Executivo também buscam retomada de obras. Na área da educação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) tem atuado na reavaliação de obras inacabadas, com foco na conclusão de creches, escolas e quadras esportivas. As ações envolvem desde a atualização de projetos e orçamentos até a renegociação com entes locais, na tentativa de viabilizar a entrega das estruturas já iniciadas.

Outra frente é a priorização dessas obras dentro do planejamento federal. O novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) passou a incluir, entre suas diretrizes, a retomada de empreendimentos paralisados antes da criação de novos projetos. A proposta é direcionar recursos e esforços para concluir o que já foi iniciado, reduzindo desperdícios e ampliando o retorno social dos investimentos.

Fonte: Agência Senado