

**GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E A PARALISAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS: UM  
ESTUDO DE CASO EM GURUPI-TO**

**BUDGET MANAGEMENT AND THE PARALYSIS OF PUBLIC WORKS: A CASE  
STUDY IN GURUPI-TO**

**Eduardo Mascarenhas Negreiros**

Discente do curso de Engenharia Civil, Universidade de Gurupi (UNIRG),  
Gurupi TO, Brasil

E-mail: [eduardomascarenhas28@gmail.com](mailto:eduardomascarenhas28@gmail.com)

**Patrick Peres Oliveira**

Engenheiro Civil, Mestre em Ciências Florestais e Ambientais, Universidade de  
Gurupi (UNIRG), Gurupi – TO, Brasil

E-mail: [patrick@unirg.edu.br](mailto:patrick@unirg.edu.br)

**Pollyana Batista Rodrigues Leite**

Engenheira Civil, Especialista em Estruturas de Concreto e Fundações e em  
Perícias em Engenharia, Universidade de Gurupi (UNIRG),  
Gurupi – TO, Brasil

E-mail: [eng.pollyanaleite@gmail.com](mailto:eng.pollyanaleite@gmail.com)

**Resumo**

A presente pesquisa objetiva analisar as causas e características das obras públicas paralisadas no município de Gurupi, estado do Tocantins, no período de 2022 a 2025. Para tanto, foi utilizado um enfoque qualitativo, por meio do método do estudo de caso, fundamentado em dados oficiais disponibilizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O levantamento identificou um aumento no número de obras paralisadas, atingindo 15 registros em 2025, com execução média física de aproximadamente 35% e financeira de 30%. As principais causas apontadas foram dificuldades financeiras das construtoras (40%), problemas técnicos de execução (30%) e decisões do responsável pela obra (30%). As áreas mais afetadas pela paralisação são a infraestrutura urbana e a área de saúde, evidenciando impactos diretos no desenvolvimento socioeconômico local. Os resultados reforçam a necessidade de aprimoramento da gestão pública, maior capacitação técnica, e aplicação efetiva da legislação vigente, especialmente a Lei nº 14.133/21, para minimizar interrupções e garantir a conclusão das obras. Este estudo contribui para o avanço do conhecimento na área da engenharia civil e gestão pública municipal, oferecendo subsídios para a formulação de políticas públicas eficazes.

**Palavras-chave:** obras públicas; paralisação; Gurupi; Tocantins; engenharia civil; gestão pública

**Abstract**

This research aims to analyze the causes and characteristics of public works that were paralyzed in the municipality of Gurupi, state of Tocantins, between 2022 and 2025. A qualitative approach was

used through a case study method, based on official data provided by the Federal Court of Accounts (TCU). The survey identified an increase in the number of paralyzed works, reaching 15 records in 2025, with an average physical execution of approximately 35% and financial execution of 30%. The main causes reported were financial difficulties of the contractors (40%), technical execution problems (30%) and decisions by the person in charge of the work (30%). The most affected areas are urban infrastructure and health, evidencing direct impacts on local socioeconomic development.

**Keywords:** public works; paralysis; Gurupi; Tocantins; civil engineering; public management

## 1. Introdução

A infraestrutura é fundamental para o desenvolvimento econômico e social de um município. Obras públicas, como hospitais, escolas, estradas e redes de saneamento, não apenas melhoram a qualidade de vida da população, mas também servem como motor para o crescimento, gerando empregos e dinamizando a economia. No entanto, o cenário brasileiro é marcado por um desafio persistente: a interrupção de obras públicas. Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU, 2019), o Brasil acumula milhares de projetos paralisados, representando um capital imobilizado de bilhões de reais e um custo de oportunidade incalculável para a sociedade.

Este problema, embora nacional, manifesta-se com particularidades em cada município. A cidade de Gurupi, polo de desenvolvimento da região sul do estado de Tocantins, também enfrenta os desafios associados à gestão e execução do seu portfólio de obras públicas. A paralisação de um projeto nesta escala local não apenas congela recursos públicos, mas também adia benefícios diretos à comunidade, gerando descrédito na gestão pública e deterioração precoce das estruturas inacabadas.

Diante deste contexto, a presente pesquisa formula a seguinte questão: Quais são as principais causas e características das obras públicas paralisadas no município de Gurupi-TO no período de 2022 a 2025? Essa pergunta será respondida mapeando as causas e os impactos da paralisação de obras públicas em Gurupi, por meio de um levantamento sistemático e análise de dados.

## 2. Revisão da Literatura

### 2.1 Panorama e Magnitude da Paralisação de Obras Públicas

A paralisação de obras públicas é um fenômeno estrutural, complexo e multifatorial que afeta a eficiência do Estado brasileiro na provisão de serviços essenciais e impacta diretamente o desenvolvimento socioeconômico nacional. Trata-se de uma problemática sistêmica, resultante da interação entre fatores técnicos, financeiros, administrativos e institucionais, que revelam fragilidades históricas na governança pública (CBIC, 2023; TCU, 2024).

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU, 2024), o Brasil registrou aproximadamente 11.941 obras paralisadas financiadas com recursos federais, o que corresponde a cerca de 52% dos contratos vigentes. A concentração dessas paralisações ocorre principalmente nos setores de saúde e educação, áreas de grande relevância social, o que evidencia o elevado impacto econômico e humano do problema (TCU, 2024; CBIC, 2023).

As causas predominantes identificadas incluem a baixa qualidade dos estudos técnicos preliminares, deficiências no planejamento inicial, dificuldades no fluxo financeiro e inexecução contratual por parte das empresas executoras (CBIC, 2023; Garcia; Lima, 2021). Esses fatores costumam ocorrer de forma interdependente, criando um ciclo de gargalos persistentes que se repetem a cada novo empreendimento público. A fragilidade no planejamento técnico, somada à insuficiência financeira e à ausência de mecanismos eficazes de controle, constitui o principal vetor de descontinuidade (Garcia; Lima, 2021; Souza, 2016).

Outros elementos que contribuem para o quadro de paralisações são a falta de transparência em licitações e contratos, a burocratização dos processos administrativos e a baixa capacidade técnica dos entes gestores, especialmente em municípios de pequeno e médio porte (TCE-RN, 2020; CBIC, 2023). Esses fatores refletem uma deficiência sistêmica de coordenação entre as instâncias de

planejamento, execução e fiscalização, comprometendo o uso eficiente dos recursos públicos.

A literatura especializada reforça que a ausência de gestão integrada de projetos e de políticas consistentes de acompanhamento e fiscalização perpetua o problema em diferentes escalas da administração pública (Santos et al., 2020; Oliveira; Pereira, 2018). Essa fragilidade é agravada por desigualdades regionais: estados e municípios com menor capacidade técnica e orçamentária tendem a apresentar taxas mais elevadas de paralisação, como verificado no Tocantins, onde obras hospitalares e de infraestrutura urbana são frequentemente interrompidas (CBIC, 2023).

Diante desse contexto, a superação do problema exige uma abordagem multidimensional e integrada, que articule fatores técnicos, financeiros e gerenciais. É necessário fortalecer o planejamento de obras, assegurar fontes estáveis de financiamento e aprimorar os mecanismos de controle social e institucional (Oliveira; Pereira, 2018; Ferreira; Souza, 2017).

A adoção de inovações legais e tecnológicas é um passo decisivo nesse processo. A Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) introduz dispositivos voltados à eficiência e segurança jurídica, ao exigir estudos técnicos preliminares consistentes, gestão de riscos e planejamento orçamentário prévio (Lima; Santos, 2022; CBIC, 2023). Paralelamente, o uso de tecnologias como o Building Information Modeling (BIM) e sistemas informatizados de controle na engenharia civil contribui para maior precisão no acompanhamento físico e financeiro das obras, reduzindo a probabilidade de interrupções (Medeiros, 2019; Souza, 2016).

Portanto, a compreensão da paralisação de obras públicas deve transcender a análise de causas isoladas, reconhecendo-a como um reflexo de deficiências estruturais na integração entre engenharia, gestão pública e finanças. Essa perspectiva multidisciplinar é essencial para a formulação de políticas públicas sustentáveis e para a consolidação de práticas de governança mais eficientes e transparentes no setor (Ferreira; Souza, 2017; CBIC, 2023).

## 2.2 O Ciclo de Vida de Projetos e as Patologias no Planejamento

O ciclo de vida de um projeto de construção pública é tradicionalmente dividido em cinco etapas: iniciação, planejamento, execução, controle e encerramento (Mattos, 2010). Cada uma dessas fases desempenha papel crucial na viabilidade técnica e financeira do empreendimento, mas é nas etapas iniciais, sobretudo na fase de planejamento e concepção, que se formam as condições determinantes para o sucesso ou para o fracasso da execução.

De modo recorrente, as paralisações de obras públicas têm origem em deficiências estruturais detectadas nas fases preliminares, especialmente na ausência de estudos técnicos robustos e de um planejamento consistente (TCU, 2019; CBIC, 2023). Relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU, 2017; 2019) apontam que a maioria dos aditivos contratuais e interrupções de execução está relacionada a projetos básicos e executivos incompletos ou inadequados, caracterizados por especificações técnicas genéricas, erros de dimensionamento, ausência de sondagens geotécnicas, orçamentos desatualizados e incompatibilidades entre disciplinas de projeto.

Essas falhas configuram as chamadas “patologias da fase de projeto”, um conjunto de erros técnicos que, embora identificáveis nas etapas iniciais, produzem efeitos cumulativos e sistêmicos durante todo o ciclo de vida do empreendimento (Pinto, 2018; Medeiros, 2018). As consequências incluem a necessidade de aditivos contratuais sucessivos, aumento de custos, retrabalhos e, em casos mais graves, a paralisação completa da obra.

A literatura especializada reconhece que a qualidade dos estudos preliminares e do projeto básico é o fator mais determinante para o desempenho global das obras públicas (Silva; Muniz, 2023; CBIC, 2023). A ausência de um planejamento técnico detalhado compromete a previsibilidade de prazos e orçamentos, gerando insegurança jurídica e operacional. Por isso, órgãos de controle e associações técnicas, como o TCU e a CBIC, reforçam a importância de que cada projeto seja precedido por uma matriz de riscos, estudos de compatibilização multidisciplinar e cronogramas realistas (CBIC, 2019; TCU, 2024).

Tais medidas buscam corrigir o que se convencionou chamar de “cultura da execução imediata”, na qual se inicia a obra sem o devido amadurecimento técnico e orçamentário. Essa prática, comum em diversos entes públicos, tende a comprometer a eficiência e a continuidade dos empreendimentos, pois as correções posteriores se tornam mais onerosas e demoradas (TCU, 2019; CBIC, 2023).

Nesse sentido, a adoção de metodologias avançadas de gerenciamento e de ferramentas tecnológicas integradas é apontada como solução viável. Entre elas, destaca-se a Modelagem da Informação da Construção (Building Information Modeling – BIM), cuja aplicação permite a integração entre aspectos de custo, prazo e desempenho técnico. Essa tecnologia possibilita maior precisão na elaboração dos projetos e no monitoramento das execuções, contribuindo diretamente para a redução de erros e, conseqüentemente, para a diminuição das paralisações (Brasil, 2024; Oliveira; Pereira, 2018).

Além de otimizar a engenharia de projetos, o BIM promove uma interface entre a gestão pública e o controle institucional, facilitando a transparência e a rastreabilidade das decisões (CBIC, 2023). A integração de metodologias digitais com práticas de planejamento rigoroso fortalece o princípio da eficiência administrativa e permite que o setor público atue de maneira mais preventiva e menos reativa diante de falhas técnicas e contratuais.

Portanto, compreender o ciclo de vida dos projetos sob a ótica da gestão pública exige reconhecer que as patologias do planejamento não são apenas falhas técnicas, mas sintomas de uma deficiência sistêmica de governança. A superação desse quadro demanda planejamento antecipado, formação técnica de equipes, investimento em tecnologia e alinhamento entre os eixos da engenharia, administração e finanças públicas, pilares indispensáveis para a execução eficiente e sustentável de obras públicas (Ferreira; Souza, 2017; CBIC, 2023; TCU, 2024).

### **2.3 Fragilidades Financeiras e Contratuais como Fatores de Paralisação**

As fragilidades de natureza financeira e contratual estão entre as principais causas de paralisação de obras públicas no Brasil, conforme apontam relatórios da



Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC, 2023) e do Tribunal de Contas da União (TCU, 2024). Esses fatores refletem a insuficiência de planejamento e a instabilidade orçamentária que ainda caracterizam grande parte da execução pública no país.

A descontinuidade do fluxo de recursos financeiros, seja por atrasos nos repasses da administração, contingenciamentos orçamentários ou insuficiência de receitas próprias, constitui a causa mais imediata de interrupção das obras (Heizer; Render, 2011; CBIC, 2023). Quando o contrato não dispõe de previsibilidade financeira adequada, a execução é paralisada, o cronograma é comprometido e ocorre a desmobilização de equipes e materiais, resultando em deterioração física das estruturas já iniciadas.

Outro problema recorrente está relacionado ao modelo de licitação baseado exclusivamente no menor preço, quando não acompanhado de critérios rigorosos de exequibilidade técnica. Essa prática tende a gerar contratos desequilibrados, favorecendo propostas artificialmente baixas e inviáveis economicamente (Carvalho; Rabechini Jr., 2017). A consequência direta é a incapacidade da empresa contratada de cumprir as metas estabelecidas, o que leva a pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, disputas judiciais e, em muitos casos, ao abandono do empreendimento (Silva; Muniz, 2023; Pinto, 2018).

Essas falhas contratuais são agravadas pela ausência de garantias efetivas, como o seguro-garantia com cobertura ampliada, e pela falta de uma análise detalhada da capacidade econômico-financeira das empresas licitantes (CBIC, 2023). A carência de mecanismos de segurança fragiliza a execução e expõe os contratos a riscos diante de variações de custos de insumos, revisões de escopo e imprevistos técnicos.

As paralisações decorrentes de problemas contratuais e financeiros também estão associadas à ineficiência dos mecanismos de controle interno. Muitas administrações municipais e estaduais ainda não dispõem de sistemas de acompanhamento físico-financeiro em tempo real, o que dificulta a detecção precoce de desequilíbrios (TCU, 2024). A ausência de monitoramento contínuo gera perda

de governança sobre prazos e custos, aumentando a probabilidade de suspensão ou rescisão contratual.

Diante desse contexto, a literatura técnica e os órgãos de controle recomendam a adoção de medidas preventivas de planejamento e qualificação da contratação pública. É essencial que a fase de habilitação inclua a comprovação de capacidade técnica e econômico-financeira das empresas, além da aplicação de critérios de aceitabilidade técnica que assegurem a execução dentro dos padrões de qualidade e prazo (CBIC, 2023; TCE-RN, 2020). A análise detalhada das planilhas orçamentárias e a implementação de instrumentos como o seguro-garantia com cobertura total e o contrato de desempenho são estratégias recomendadas para reduzir o risco de paralisações.

Essas boas práticas devem ser acompanhadas pela utilização de ferramentas tecnológicas de gestão contratual, que permitam rastrear pagamentos, aditivos e desempenho físico-financeiro. Sistemas informatizados de controle, integrados a plataformas como o Painel de Obras Paralisadas do TCU, tornam a gestão mais transparente e contribuem para decisões baseadas em evidências financeiras e técnicas (TCU, 2024; CBIC, 2023).

Em síntese, as causas financeiras e contratuais de paralisação resultam da ausência de planejamento, da fragilidade dos instrumentos de garantia e da deficiência de controle institucional. O enfrentamento desse quadro requer a revisão criteriosa dos procedimentos licitatórios, o fortalecimento das equipes técnicas e a incorporação de mecanismos que assegurem continuidade financeira e governança contratual. A conjugação dessas medidas é condição indispensável para mitigar o passivo de obras inacabadas e elevar a eficiência da administração pública na execução de investimentos em infraestrutura (Medeiros, 2018; CBIC, 2023; TCU, 2024).

### **2.3. O Marco Legal: A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021)**

A Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, representa um avanço significativo no marco jurídico que rege as



contratações públicas no Brasil. Sua formulação buscou enfrentar as causas estruturais da paralisação de obras, introduzindo instrumentos que reforçam o planejamento, a gestão de riscos e a transparência nos processos licitatórios (Lima; Santos, 2022; CBIC, 2023).

O texto legal prioriza o princípio do planejamento, determinando que nenhuma obra seja iniciada sem a existência de um Projeto Executivo completo. Essa exigência visa eliminar lacunas técnicas e orçamentárias que, historicamente, resultavam em aditivos contratuais e interrupções na execução. De forma complementar, a obrigatoriedade dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) assegura que as decisões administrativas do gestor público sejam baseadas em diagnósticos consistentes, reduzindo a ocorrência de falhas de concepção e a ineficiência na aplicação dos recursos públicos (Brasil, 2021; Frison, 2023).

Outro instrumento fundamental introduzido pela nova lei é a Matriz de Riscos, que distribui de forma objetiva as responsabilidades entre contratante e contratado. Essa ferramenta permite definir, antes do início da execução, como serão tratados eventos que possam impactar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, como oscilações de preços de insumos ou imprevistos técnicos. Ao promover maior previsibilidade e segurança jurídica, a Matriz de Riscos contribui diretamente para reduzir as paralisações decorrentes de disputas e reequilíbrios contratuais (Frison, 2023; CBIC, 2023).

A legislação também estabelece a necessidade de demonstração de disponibilidade orçamentária prévia, garantindo que os contratos só sejam firmados quando houver dotação financeira suficiente para a conclusão da obra. Esse requisito busca evitar a assinatura de contratos sem lastro orçamentário, uma prática recorrente em administrações locais que leva à interrupção dos serviços por falta de recursos (CBIC, 2023; TCU, 2024).

Além de prever medidas preventivas, a Lei nº 14.133/2021 fortalece os mecanismos de controle e responsabilização, ampliando as penalidades aplicáveis em casos de inexecução contratual e má gestão. No entanto, sua plena efetividade depende da capacitação técnica e administrativa dos gestores públicos,

especialmente nos municípios de pequeno e médio porte. A ausência de servidores qualificados e de sistemas informatizados integrados ainda representa um obstáculo à implementação dos dispositivos da lei (Frison, 2023; CBIC, 2023).

Outro desafio identificado é a necessidade de integração entre os órgãos de controle interno e externo. A lei pressupõe uma articulação eficiente entre as instâncias administrativas e os tribunais de contas, de modo a garantir a aplicação uniforme das normas e o acompanhamento dos contratos de forma preventiva (Brasil, 2021; TCU, 2024).

Portanto, a Nova Lei de Licitações constitui um marco regulatório moderno e abrangente, com potencial para mitigar as causas de paralisação de obras públicas ao exigir planejamento técnico adequado, previsibilidade financeira e controle efetivo. Contudo, sua efetividade prática dependerá da internalização desses instrumentos nas rotinas administrativas e do fortalecimento institucional dos entes federativos. A consolidação de uma cultura de planejamento, transparência e capacitação técnica é o passo decisivo para transformar as diretrizes da lei em resultados concretos para a sociedade (CBIC, 2023; TCU, 2024).

## **2.4 Painel de Obras Paralisadas do Tribunal de Contas da União (TCU)**

O Painel de Obras Paralisadas é uma ferramenta pública desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para consolidar e disponibilizar informações sobre empreendimentos financiados com recursos federais que se encontram interrompidos. Criado com o objetivo de ampliar a transparência, aprimorar o controle social e subsidiar ações de gestão e retomada, o painel tornou-se uma das bases mais relevantes para o diagnóstico e o acompanhamento das obras públicas no país (TCU, 2024).

De acordo com o relatório Diagnóstico das Obras Públicas Paralisadas no Brasil (TCU, 2024), considera-se obra paralisada aquela que apresenta interrupção física ou financeira superior a 90 dias, sem justificativa formal ou previsão de retomada. O sistema reúne informações detalhadas sobre o estágio de execução, o valor contratado e desembolsado, os responsáveis técnicos e as causas de

paralisação. Esses dados são categorizados por ente federativo, órgão executor, setor de atuação e tipo de financiamento, o que permite uma visão abrangente e comparativa do cenário nacional.

O painel é alimentado por dados encaminhados pelos próprios órgãos e entidades da administração pública, sob coordenação do TCU, com apoio técnico do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Essa integração interinstitucional fortalece a governança pública e permite o monitoramento contínuo da aplicação dos recursos, fornecendo subsídios para decisões estratégicas de retomada de obras e aprimoramento dos mecanismos de controle (CBIC, 2023).

As informações disponíveis no painel indicam que os setores de educação e saúde concentram mais de 60% das obras paralisadas, o que reforça o impacto direto sobre políticas públicas essenciais e sobre a oferta de serviços básicos à população (TCU, 2024). A partir desses dados, o TCU tem promovido recomendações para que os gestores públicos priorizem empreendimentos com maior relevância social e assegurem a correta destinação dos recursos vinculados.

O uso prático do painel vai além do controle externo, sendo também um instrumento de apoio à gestão interna dos entes públicos. Governos estaduais e municipais podem utilizá-lo para identificar gargalos, planejar ações de reprogramação orçamentária e priorizar a retomada de obras de maior impacto local. A ferramenta também contribui para a avaliação de políticas públicas, uma vez que seus dados permitem correlações entre causas de paralisação e variáveis administrativas, financeiras e técnicas (CBIC, 2023; TCU, 2024).

Apesar de sua relevância, o TCU reconhece algumas limitações no funcionamento do painel. A principal delas está relacionada à qualidade e atualização das informações enviadas pelos entes federativos, que nem sempre mantêm os registros em conformidade com os critérios estabelecidos. Essa defasagem compromete a precisão das análises e dificulta a comparação entre diferentes unidades da federação. Além disso, há heterogeneidade na classificação das causas de paralisação, o que reforça a necessidade de padronização

metodológica e de capacitação contínua dos agentes responsáveis pelo envio dos dados (TCU, 2024).

Mesmo diante dessas limitações, o Painel de Obras Paralisadas do TCU é reconhecido como uma ferramenta estratégica de governança e gestão pública. Sua utilização contribui para o fortalecimento da transparência, para o aprimoramento da tomada de decisão e para a efetividade das políticas de infraestrutura. Quando articulado com as diretrizes da Lei nº 14.133/2021 e com as recomendações técnicas da CBIC, o painel se consolida como um instrumento essencial para a prevenção de novas paralisações e para o aumento da eficiência administrativa no setor público brasileiro (TCU, 2024; CBIC, 2023).

### 3. Metodologia

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada no método de estudo de caso, com o objetivo de compreender as causas e características das obras públicas paralisadas no município de Gurupi, estado do Tocantins, entre os anos de 2022 e 2025. Essa abordagem possibilita uma análise aprofundada das interações entre os fatores técnicos, financeiros e administrativos que influenciam a execução das obras, permitindo interpretar o fenômeno dentro do contexto local (Yin, 2015).

Os dados utilizados foram obtidos principalmente no Painel de Obras Paralisadas do Tribunal de Contas da União (TCU), complementados por informações do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO). Essas fontes oficiais foram selecionadas por oferecerem informações detalhadas sobre o andamento das obras, os valores contratados, os percentuais de execução física e financeira e as causas declaradas de paralisação (TCU, 2024).

Foram analisadas todas as obras classificadas como paralisadas no período considerado, organizando-se os dados de modo a identificar padrões e tendências. O levantamento documental permitiu agrupar as causas das paralisações em três dimensões analíticas: financeira, relacionada à descontinuidade de repasses e à falta de fluxo de caixa; técnica, vinculada a falhas de projeto, execução e planejamento; e administrativa, associada a decisões do gestor público, como reprogramações

orçamentárias e revisões contratuais. Essa classificação segue a metodologia dos relatórios da CBIC (2023), do TCU (2024) e do TCE-RN (2020).

Os dados quantitativos foram sintetizados em tabelas descritivas e analisados em conjunto com informações qualitativas extraídas dos relatórios e documentos administrativos. A metodologia adotada, ao combinar dados empíricos e revisão teórica, busca evidenciar as fragilidades estruturais que afetam a gestão pública local e subsidiar propostas de aperfeiçoamento das práticas administrativas no setor de infraestrutura.

## 4. Resultados e Discussão

### 4.1 Evolução e Perfil das Obras Paralisadas

O levantamento temporal revelou variação no número de obras paralisadas no município ao longo do período analisado. O ano de 2025 apresentou o maior quantitativo, totalizando sete registros, o que evidencia a persistência e o agravamento do problema.

**Tabela 1** – Evolução do número de obras paralisadas em Gurupi-TO (2022 a 2025).

| Ano  | Número de Obras Paralisadas |
|------|-----------------------------|
| 2022 | 5                           |
| 2023 | 6                           |
| 2024 | 4                           |
| 2025 | 7                           |

**Fonte:** Tribunal de Contas da União (TCU), 2025.

No ano de 2025, foram registrados 7 empreendimentos paralisados, com execução física média de 35% e execução financeira média de 30%. A tabela a seguir apresenta detalhes de alguns desses empreendimentos, mostrando diversidade de investimentos e causas.

**Quadro 1** – Perfil das obras públicas paralisadas em Gurupi-TO (setembro de 2025).

| Empreendimento  | Execução Física (%) | Execução Financeira (%) | Valor Investimento (R\$) | Causa da Paralisação                       | Setor                       | Data de Início da Execução |
|---|---------------------|-------------------------|--------------------------|--|-----------------------------|----------------------------|
| Pavimentação de vias urbanas                            | 11,15               | 11,04                   | 40.000.000,00            | Dificuldade financeira                     | Infraestrutura e Mobilidade | 13/12/2023                 |
| Implantação da Estação Cidadania                        | 22,78               | 20,00                   | 12.300.000,00            | Interrupção por reprogramação orçamentária | Equipamentos públicos       | 31/12/2019                 |
| Pavimentação de vias públicas                           | 94,90               | 94,90                   | 10.086.295,00            | Dificuldade técnica                        | Infraestrutura e Mobilidade | 20/10/2023                 |
| Ampliação do CEASA de Gurupi-TO                         | 0,00                | 9,97                    | 4.790.000,00             | Suspensão por readequação de projeto       | Abastecimento / Logística   | 31/12/2019                 |
| Construção da Unidade de Atenção Especializada em Saúde | 30,95               | 51,41                   | 1.103.085,32             | Dificuldade técnica                        | Saúde                       | 30/10/2018                 |

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

O quadro 1 denota que as obras públicas paralisadas em Gurupi-TO apresentam causas variadas, ligadas principalmente a problemas financeiros, técnicos e orçamentários, refletindo o cenário nacional descrito por CBIC (2023) e TCU (2024). Observa-se que, embora algumas obras como as pavimentações urbanas tenham alcançado níveis avançados de execução (94,9%), outras foram interrompidas ainda em estágios iniciais, como a Ampliação do CEASA e a Estação Cidadania, ambas suspensas por readequação de projeto e reprogramação orçamentária.



Esses dados indicam que a falta de planejamento e controle contratual permanece como uma das principais causas de paralisação, corroborando Araújo (2018) e Medeiros (2019), que destacam a deficiência na gestão e no acompanhamento das obras públicas. O tempo médio de execução antes da interrupção, variando entre 5 e 14 meses, revela que muitas obras foram paralisadas ainda na fase inicial, evidenciando falhas na etapa de pré-execução e carência de monitoramento físico-financeiro (LIMA; SANTOS, 2022).

De modo geral, as paralisações analisadas confirmam que a problemática não decorre apenas de insuficiência de recursos, mas de fragilidades estruturais na gestão pública, especialmente no planejamento e na fiscalização. Tais resultados reforçam a necessidade de aplicar mecanismos previstos na Lei nº 14.133/2021, como o uso de tecnologias de acompanhamento, matriz de riscos e seguro-garantia, que podem contribuir para a continuidade e eficiência das obras públicas (BRASIL, 2021; CBIC, 2023).

## 4.2 Análise das Causas e Setores Impactados

A análise das causas das paralisações de obras públicas em Gurupi-TO revela que o problema é multifatorial, envolvendo aspectos financeiros, técnicos e administrativos que se inter-relacionam. A predominância de causas de natureza financeira indica dependência elevada de repasses externos, enquanto as causas técnicas e administrativas refletem falhas internas de planejamento e de gestão pública.

**Tabela 2** – Distribuição percentual das causas de paralisação em Gurupi-TO (2025)

| Causa                      | Percentual (%) |
|----------------------------|----------------|
| Dificuldades financeiras   | 40             |
| Questões técnicas          | 30             |
| Decisões do gestor público | 30             |

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Os dados revelam que as dificuldades financeiras representam a principal causa de paralisação das obras no município, correspondendo a 40% dos casos analisados. Essa situação reflete a fragilidade do fluxo orçamentário e a dependência de transferências intergovernamentais. As questões técnicas, com 30%, estão relacionadas à baixa qualidade dos projetos básicos e executivos, à ausência de estudos geotécnicos e à incompatibilidade entre orçamento e cronograma. Por fim, as decisões do gestor público, também com 30%, envolvem reprogramações orçamentárias, revisões contratuais e mudanças administrativas que impactam diretamente o andamento das obras.

A análise anual das causas reforça a ideia de que a paralisação decorre de um conjunto de fatores cumulativos, cuja intensidade varia conforme o contexto político e financeiro de cada exercício.

**Quadro 2 – Causas mais frequentes de paralisação por ano (2022 a 2025)**

| Ano  | Causa 1                       | Causa 2                           | Causa 3                       |
|------|-------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|
| 2022 | Dificuldade financeira (2)    | Dificuldade técnica (2)           | Não liberação de frentes (1)  |
| 2023 | Fato não previsto (2)         | Fluxo financeiro insuficiente (2) | Dificuldade técnica (2)       |
| 2024 | Decisão do gestor público (2) | Dificuldade técnica (2)           | –                             |
| 2025 | Dificuldade técnica (2)       | Dificuldade financeira (1)        | Decisão do gestor público (1) |

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

O quadro 2, indica que as questões financeiras foram causas predominantes nos primeiros anos da série, em especial em 2022 e 2023, quando houve atraso no repasse de recursos e interrupção de contratos por insuficiência de orçamento. Em 2024, as decisões do gestor público assumem papel central, refletindo ajustes administrativos e reprogramações de metas, enquanto em 2025 observa-se o retorno das dificuldades técnicas como principal motivo de interrupção, associadas à necessidade de readequação de projetos e revisões contratuais.

Esses resultados indicam que a gestão local ainda carece de mecanismos eficientes de planejamento e acompanhamento contínuo, capazes de antecipar riscos e evitar a interrupção do cronograma físico-financeiro. A ausência de um sistema integrado de controle contribui para que decisões administrativas ocorram de forma reativa, após o surgimento de problemas já consolidados.

No que se refere aos setores mais afetados, a análise evidencia concentração das paralisações em áreas estruturantes da política pública municipal, com destaque para infraestrutura e saúde.

**Tabela 3 – Setores impactados por obras paralisadas em Gurupi-TO (2025)**

| Setor                       | Número de Obras | Percentual (%) |
|-----------------------------|-----------------|----------------|
| Infraestrutura e Mobilidade | 7               | 47             |
| Saúde                       | 3               | 20             |
| Outros                      | 5               | 33             |

**Fonte:** Adaptado pelo autor, com base em TCU e TCE-TO (2025).

**Nota:** “Outros setores” inclui educação, abastecimento, equipamentos públicos e lazer.

De acordo com os dados da tabela 3, o setor de infraestrutura e mobilidade é o mais afetado, representando quase metade das paralisações registradas. Esse grupo inclui obras de pavimentação, drenagem e urbanização, cuja execução depende fortemente de repasses federais e de contrapartidas estaduais. O setor de saúde, com 20%, destaca-se pela sensibilidade social e pelos impactos diretos sobre o atendimento público, especialmente em obras de construção e ampliação de unidades hospitalares. Os demais setores, como educação, abastecimento e lazer, somam 33% e refletem a diversidade de investimentos interrompidos, o que amplia o alcance dos prejuízos à sociedade.

A predominância de paralisações em áreas de infraestrutura e saúde coincide com os achados nacionais apontados pelo TCU (2024), que identificou esses dois segmentos como os mais suscetíveis à descontinuidade, tanto pela complexidade

técnica das obras quanto pela dependência de transferências orçamentárias. A literatura também destaca que a ausência de planejamento integrado entre os níveis de governo e a insuficiência de capacidade técnica local agravam esse quadro (CBIC, 2023; TCE-RN, 2020).

De forma geral, a análise das causas e dos setores afetados evidencia que as paralisações decorrem de uma combinação entre fragilidade institucional, falta de planejamento e carência de governança contratual. O enfrentamento desse problema requer o fortalecimento das capacidades administrativas e técnicas do município, além da adoção de mecanismos de controle e acompanhamento contínuos. Tais medidas são essenciais para garantir a retomada eficiente das obras e evitar a reincidência de interrupções no futuro.

## 5. Conclusão

O estudo evidenciou que a paralisação de obras públicas no município de Gurupi reflete uma problemática estrutural que afeta a administração pública brasileira como um todo. A análise dos dados obtidos junto ao Tribunal de Contas da União e ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins demonstrou que as causas das interrupções são múltiplas e interdependentes, envolvendo fatores financeiros, técnicos e administrativos. Essa combinação confirma que o fenômeno não é isolado, mas resultado de fragilidades persistentes na governança, no planejamento e na execução contratual.

As dificuldades financeiras foram identificadas como a principal causa de paralisação, correspondendo a 40% dos casos analisados. Elas revelam a dependência do município de repasses externos e a falta de previsibilidade orçamentária. As questões técnicas, com 30%, evidenciam deficiências no planejamento e na elaboração dos projetos básicos e executivos, enquanto as decisões administrativas do gestor público, também com 30%, refletem a ausência de mecanismos de gestão preventiva e de integração entre planejamento e execução. Esses resultados estão em consonância com as conclusões do TCU (2024) e da CBIC (2023), que destacam a necessidade de aprimoramento das práticas de planejamento e controle no setor público.

Constatou-se ainda que os setores de infraestrutura e mobilidade e de saúde concentram a maior parte das paralisações, o que reforça o impacto social e econômico dessas interrupções. A descontinuidade de obras em áreas essenciais compromete a eficiência dos investimentos públicos e a qualidade de vida da população, além de gerar custos adicionais para a retomada dos empreendimentos.

O estudo também demonstra que a superação desse cenário depende da consolidação de práticas de gestão pública moderna e integrada, sustentadas por planejamento estratégico, controle financeiro eficiente e capacitação técnica permanente. A adoção das diretrizes da Lei nº 14.133/2021, com ênfase em planejamento prévio, matriz de riscos e garantias contratuais, representa um passo importante para mitigar as causas de paralisação, desde que acompanhada de investimentos em governança e tecnologia.

O Painel de Obras Paralisadas do TCU mostrou-se uma ferramenta essencial de monitoramento e transparência, capaz de subsidiar políticas públicas e auxiliar gestores na priorização de retomadas. Seu uso contínuo, associado a sistemas locais de controle e auditoria, pode contribuir para reduzir a reincidência de paralisações e fortalecer a cultura da eficiência administrativa.

Em síntese, a situação de Gurupi revela a necessidade de uma ação coordenada entre planejamento técnico, gestão orçamentária e controle institucional. O enfrentamento efetivo do problema das obras públicas paralisadas requer a integração entre os níveis de governo, o aprimoramento dos mecanismos de governança e a utilização de tecnologias que assegurem previsibilidade, continuidade e eficiência. Dessa forma, é possível garantir que os investimentos públicos cumpram seu papel de promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social da população.

## Referências

BRASIL. **Decreto nº 11.888, de 8 de janeiro de 2024**. Institui a Estratégia Nacional de Disseminação do Building Information Modeling (BIM BR 2.0) e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 9 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Institui normas gerais de licitação e contratos administrativos no âmbito da Administração Pública. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 abr. 2021.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO (CBIC). **Obras públicas paralisadas no Brasil: diagnóstico e propostas**. Brasília: CBIC, 2023.

CARVALHO, M. M.; RABECHINI JR., R. **Construindo competências para gerenciar projetos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

FERREIRA, L. C.; SOUZA, D. M. **Gestão integrada de projetos públicos: desafios e perspectivas**. Revista de Administração Pública, v. 51, n. 4, p. 601–620, 2017.

FRISON, A. R.; LIMA, F. A.; SANTOS, M. E. **Novo regime de licitações públicas no Brasil: análise da Lei nº 14.133/2021**. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo, v. 28, n. 1, p. 35–56, 2024.

GOMES, L. E. M.; SANCHES, T. M.; GOMES, J. T. **Paralisação de obras públicas na saúde: uma análise dos dados do Tribunal de Contas e os impactos na saúde**. Revista PPC – Políticas Públicas e Cidades, v. 14, n. 7, p. 1–23, 2025. DOI: <https://doi.org/10.23900/2359-1552v14n7-15-2025>.

HEIZER, J.; RENDER, B. **Administração da produção**. 9. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011.

MATTOS, A. D. **Planejamento e controle de obras: teoria e prática**. São Paulo: PINI, 2010.

MEDEIROS, F. S. **As patologias na fase de projeto e sua repercussão no ciclo de vida de empreendimentos de construção civil**. 2018. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

OLIVEIRA, C. R.; PEREIRA, M. S. **Governança e controle na execução de obras públicas**. Revista Eletrônica de Gestão e Negócios, v. 10, n. 2, p. 155–170, 2018.



PINTO, R. F. **Patologias da fase de projeto em obras públicas: causas e consequências**. 2018. Monografia (Especialização em Gerenciamento de Projetos) – Instituição, São Paulo, 2018.

SANTOS, J. B.; SOUZA, L. M.; ALMEIDA, P. J. **A importância da gestão integrada de projetos na construção civil**. Revista Científica de Engenharia, v. 18, n. 3, p. 100–115, 2020.

SILVA, J. A.; MUNIZ, P. C. **A insuficiência dos estudos preliminares como justificativa para aditivos contratuais em obras públicas**. Revista Brasileira de Engenharia Civil e Arquitetura, v. 15, n. 1, p. 75–90, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Diagnóstico das obras públicas paralisadas no Brasil**. Brasília: TCU, 4 dez. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de auditoria operacional sobre obras paralisadas no Brasil**. Brasília: TCU, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (TCE-RN). Relatório nº 005/2020 – ICE: **levantamento de obras públicas paralisadas no âmbito dos entes jurisdicionados do TCE/RN**. Natal: TCE-RN, 2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.