



TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

CARTILHA

OBRAS PARALISADAS



COORDENADORIA DE OBRAS PÚBLICAS



TCEPR | TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

CARTILHA

OBRAS PARALISADAS

COORDENADORIA DE OBRAS PÚBLICAS

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	4
2. ASPECTOS GERAIS	5
3. PROVIDÊNCIAS INICIAIS PELOS GESTORES	6
3.1. OBRA PARALISADA/INACABADA	6
3.2. OBRA PARALISADA PIT/SIM-AM X SITUAÇÃO REAL.....	10
3.2.1. Situação real.....	10
3.2.2. Documentos necessários para comprovar etapa útil ou fase concluída com redução de meta no SIM-AM.....	11
4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	13

1. APRESENTAÇÃO

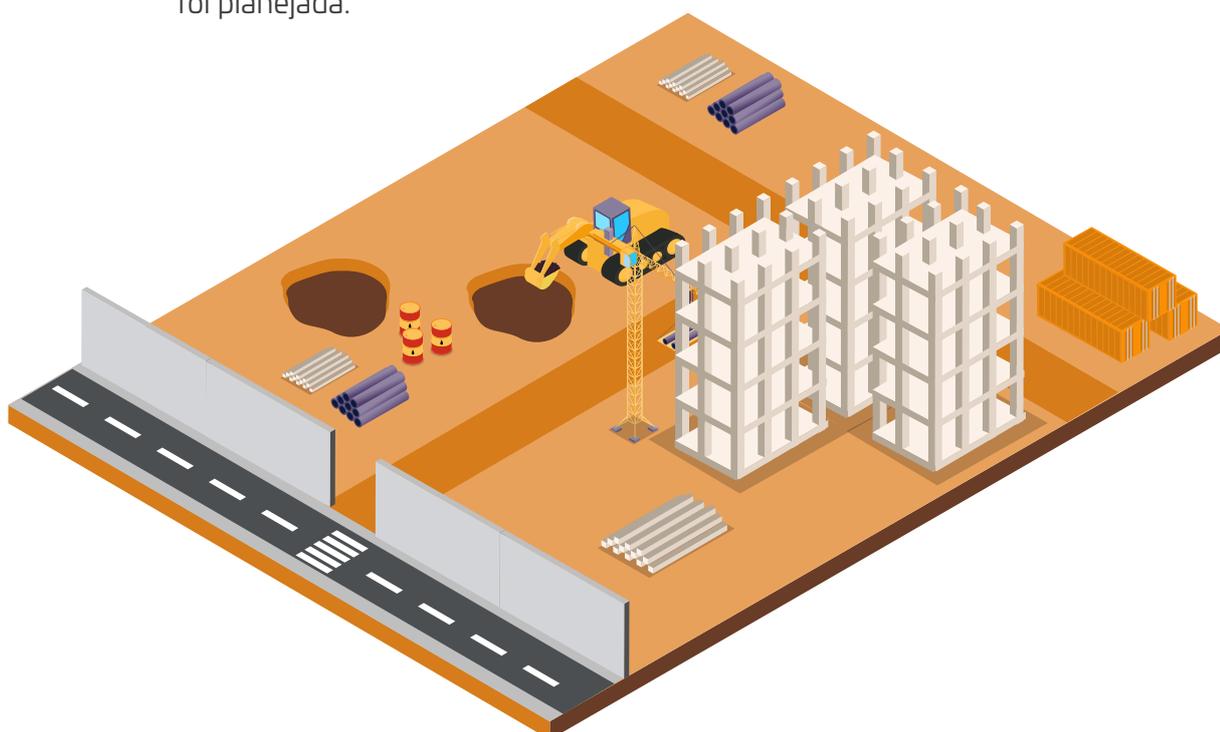
- 1) O desenvolvimento dos municípios tem como pressupostos a melhoria da qualidade dos serviços públicos e a existência de informações atualizadas e precisas sobre a gestão de recursos públicos. A prática da boa governança em obras públicas demanda a aplicação de forma eficiente dos recursos disponíveis.
- 2) Nesse contexto, o desenvolvimento de áreas relevantes, como saúde, transporte, educação, meio ambiente, assistência social, moradia e lazer depende do controle dos atos administrativos relativos às obras públicas¹, isto é, da infraestrutura relevante para atingir o interesse público.
- 3) Mesmo com elevados investimentos, são comuns notícias envolvendo a insuficiência de equipamentos públicos, como hospitais, postos de saúde, escolas e creches, divulgadas pelos meios de comunicação.
- 4) Portanto, o contingenciamento de recursos públicos em obras que não atendam ao objetivo previsto e não propiciam benefício à sociedade, como é o caso de obras paralisadas, deve ser combatido.
- 5) O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, mediante atuação sistêmica em fiscalizações de obras públicas nos últimos 10 (dez) anos, vem relatando diversos problemas relacionados aos investimentos públicos em infraestrutura, em obras que não atingem ao seu objetivo.
- 6) Desse modo, no desempenho de sua missão institucional de controle dos recursos públicos, e com o objetivo de contribuir com a transparência² desses investimentos, com o aprimoramento da administração e com a efetividade das políticas públicas, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná disponibiliza o presente material com orientações sobre obras públicas paralisadas, com foco na aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e na adoção dos procedimentos básicos e necessários para a retomada dessas obras, resguardando a conservação do patrimônio público.
- 7) Cabe, ainda, enfatizar a responsabilidade da alta administração dos entes municipais que, ao elaborarem o seu plano de contratações anual, considerem as obras inacabadas e/ou paralisadas com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias, conforme previsto pelo art. 12, VII da Lei nº 14.133/21.

1 Escolas, hospitais, creches, unidades básicas e saúde, quadras poliesportivas, estruturas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, redes de drenagem, conjuntos habitacionais, obras de pavimentação, infraestrutura turística, monumentos históricos, prevenção em áreas de risco e iluminação pública etc.

2 Divulgação de dados pelo Sistema de Informações Municipais - Acompanhamento Mensal (SIM-AM) deste Tribunal.

2. ASPECTOS GERAIS

- 1) Obra inacabada é a intervenção que envolve contrato com prazo expirado ou o cujo término se mostra inviável, seja por inviabilidade técnica ou econômica/financeira.
- 2) Obra paralisada é aquela que se enquadra na hipótese em que há contrato de execução vigente, mas os serviços previstos para a conclusão encontram-se paralisados ou com evolução insignificante.
- 3) A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a Nova Lei de Licitações (NLL), estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
- 4) Em seu art. 115, § 6º, a Lei determina que, em caso de paralisação da execução da obra pública por mais de 1 (um) mês, a Administração deverá divulgar, em sítio eletrônico oficial e em placa a ser afixada em local da obra de fácil visualização pelos cidadãos, aviso público de obra paralisada, com o motivo e o responsável pela inexecução temporária do objeto do contrato e a data prevista para o reinício da sua execução.
- 5) Inobstante a determinação legal, esta Cartilha tem por escopo orientar os gestores municipais sobre as medidas necessárias para atualizar o inventário sobre as obras paralisadas eventualmente existentes no município, auxiliando no processo de tomada de decisão para a continuidade da execução e finalização da obra, permitindo o atendimento da finalidade social para a qual foi planejada.



3. PROVIDÊNCIAS INICIAIS PELOS GESTORES

- 1) Elaborar a relação de todos os contratos de serviços de engenharia e obras públicas municipais vigentes, com informações referentes à execução dos objetos, relação de pagamentos efetuados, empresas contratadas, restos a pagar, designação de gestores de contratos e fiscais das obras, boletins de medições já emitidos e percentuais de execução de serviços efetivamente realizados;
- 2) Verificar a existência de obras paralisadas e, em caso positivo, evitar a inclusão de novos projetos de serviços de engenharia ou obras em lei orçamentária ou de créditos adicionais antes de providenciar a adequada destinação de tais obras, o que contraria o art. 45 da Lei Complementar n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal);
- 3) Fazer a relação das licitações de serviços de engenharia e obras municipais em andamento, com informações de prazos, valores, objetos e dotações orçamentárias;
- 4) Verificar a completude das informações e documentos das obras municipais no Portal de Transparência Municipal;
- 5) Avaliar a adequação das informações enviadas ao SIM-AM – Módulo Obras Públicas, providenciando a correção das inconsistências³.
- 6) Listar contratos cujos serviços e obras de engenharia apresentam cronogramas atrasados, aplicar as medidas administrativas necessárias para adequação do andamento e do cronograma, fazendo que sejam cumpridas as disposições contratuais referentes às sanções, quando cabíveis, conforme o caso.
- 7) Reforça-se que para o sucesso dos empreendimentos municipais, é necessário que a equipe técnica seja constantemente capacitada. Neste sentido, é importante que os servidores envolvidos conheçam e realizem os treinamentos disponibilizados pela Escola de Gestão Pública deste Tribunal, além de outros.

3.1. OBRA PARALISADA/INACABADA

- 1) Oportuno registrar que a ausência da adoção de medidas, pela atual administração municipal, para retomar e concluir as obras paralisadas, assegurando-lhe uma destinação que atenda o interesse social,

³ Consultar: Resoluções n.º 4/2006 e n.º 25/2011 ambas do TCE/PR, a Instrução Normativa nº 84/2012 e a Instrução Técnica nº 23/2004 do TCE/PR, nos artigos relativos à documentação necessária e informações prestadas ao SIM-AM sobre obras públicas. Há vídeos de treinamento de alimentação do SIM-AM, disponíveis em Guias de Utilização Rápida e o Treinamento para Envio de Informações e Vinculação com Atoteca, mediante acesso como visitante.

independentemente das razões que levaram à paralisação ou abandono da obra, é conduta passível de sanções, inclusive de devolução integral dos recursos já investidos.

- 2) Constatada a existência de obra paralisada ou inacabada, não se deve incluir novos projetos de serviços de engenharia ou obras em lei orçamentária ou de créditos adicionais, pois isso contraria o art. 45 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).
- 3) É imprescindível que sejam adotadas medidas de isolamento da obra de modo a impedir o acesso de pessoas não autorizadas e providenciada sinalização de segurança adequada e, quando for o caso, de iluminação. A existência de obstáculos e sinalização evita acidentes envolvendo pessoas e animais. Deve existir segurança da área e guarda do patrimônio público.
- 4) Para combater a presença e a proliferação de vetores de doenças infecciosas, de modo a evitar a propagação de enfermidades como a dengue, chikungunya, zika, doença de chagas, entre outras, bem assim o contágio de zoonoses via roedores e outros animais, como a leptospirose, o Poder Público Municipal deverá adotar as providências necessárias para a limpeza da área e conservação permanente das condições de higiene das obras paralisadas, impedindo a disseminação de doenças que representem grave risco ou ameaça à saúde pública, nos termos da Lei Federal nº 13.301/2016.
- 5) Além disso, deve-se verificar se os contratos vinculados à intervenção ainda permanecem vigentes e se há documento associado à prestação da garantia de execução, conforme estabelecido em contrato.
- 6) É necessário também que o gestor conheça os motivos que levaram à interrupção da intervenção e que tome as medidas com o objetivo de sanar pendências e inconformidades que estejam impedindo a retomada e a conclusão da obra. Dentre os motivos mais comuns destacam-se os seguintes:
 - descumprimento das obrigações contratuais pela contratada;
 - atraso, suspensão, bloqueio de repasse ou repasse em valor inferior;
 - alteração do Projeto Básico/Executivo para execução de serviços não previstos inicialmente;
 - caso fortuito ou força maior.
- 7) Convém, ainda, reunir os documentos relativos à comunicação formal entre as partes (contratante e contratado), elementos imprescindíveis nos quais têm-se registrados fatos e incidentes associados ao contrato do empreendimento inacabado/paralisado.

- 8) Os documentos relatando ocorrências, atrasos e faltas cometidas pela contratada demandam atuação do fiscal da obra, profissional responsável por fiscalizar a execução da obra *in loco*.
- 9) Problemas envolvendo a execução do contrato também dizem respeito às atribuições do gestor do contrato. Trata-se do agente incumbido de promover o adequado encaminhamento à unidade competente das ocorrências contratuais apuradas pelo fiscal da obra.
- 10) As ocorrências deverão ser encaminhadas ao contratado para que esse tenha conhecimento dos fatos e tome providências com o objetivo de corrigir as irregularidades. Busca-se resolver, com a contratada, as ocorrências registradas pelo fiscal de obra e gestor do contrato, preservando o contrato.
- 11) Atrasos injustificados gerados pela contratada podem motivar punições, inclusive, a rescisão do contrato. É importante que o fiscal da obra e o gestor do contrato registrem todas as ocorrências que envolvam a obra.
- 12) Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá aplicar sanções ao contratado, conforme previstas em contrato.
- 13) É dever do fiscal da obra e do gestor do contrato adotarem as medidas necessárias, sob pena de caracterizar omissão.
- 14) Atraso, suspensão, bloqueio de repasse ou repasse em valor inferior é causa comum de paralisação de obras. Cabe ao gestor público procurar o órgão ou entidade responsável pelo repasse e buscar sanar as pendências que impedem a continuidade do fluxo de recursos necessários para retomar e concluir a obra. Destaca-se que a paralisação da execução contratual ocorrida pela ausência de repasse de recursos em razão do não cumprimento de obrigações municipais dispostas no Termo de Convênio ou no Contrato de Financiamento pode dar causa a sanções aos gestores municipais, caso tenham sido investidos recursos em obra sem benefício à sociedade.
- 15) Alterações no Projeto Básico após o início da execução dos serviços também podem ocasionar a paralisação da obra, mas quando necessárias devem ser formalizadas mediante termo aditivo ao contrato. A paralisação deve ser evitada, limitando-se a casos em que as alterações impeçam a continuidade da execução contratual.
- 16) É dever da equipe técnica do município compatibilizar os projetos (estrutural, arquitetônico, hidráulico, elétrico, fundação etc.) e o orçamento, antes do início efetivo da obra, propondo previamente as alterações, evitando a paralisação da intervenção. Sugere-se que a prefeitura implante procedimento de revisão dos projetos e orçamentos, inclusive das composições do BDI, por servidor ou equipe não envolvidos na elaboração ou contratação dos projetos, com vistas

a assegurar de maneira razoável a conformidade e suficiência dos elementos, confrontando-os com a legislação e normativos aplicáveis, antes da licitação, como requisito para aprovação do projeto básico.

- 17) Recomenda-se produzir e documentar os estudos das soluções técnicas viáveis para resolução, avaliando as repercussões orçamentárias dessas opções, e formalizar a decisão por meio de termo aditivo⁴.
- 18) Investimentos em obras cujos objetivos tenham sido prejudicados pela perda do interesse público, sobretudo em razão do considerável período em que a obra permaneceu paralisada e em razão da ausência de estudos técnicos preliminares, podem ser objeto de novos investimentos visando o aproveitamento dos recursos já aplicados, observadas as disposições da legislação, bem como do Manual de Orientação para Contratação e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia do TCE-PR. Antes de reiniciar uma obra paralisada por muito tempo, é necessário elaborar planejamento com o objetivo de:
 - identificar as atuais necessidades da população do município;
 - ordenar os interesses, atribuindo prioridades, isto é, listar as necessidades de obras mais prementes, levando em consideração o interesse público e a capacidade da estrutura existente no momento;
 - reunir informações sobre dotação orçamentária suficiente para concluir a obra;
 - considerar as obras previstas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).
- 19) Nesse sentido é recomendável que a entidade responsável pelo Projeto Básico tenha equipe técnica capacitada para elaborar o planejamento, os projetos (peças gráficas e escritas), orçamentos, especificações de serviços e materiais. Ademais, frisa-se a importância do acompanhamento e fiscalização da obra. Em qualquer caso as atividades devem ser desenvolvidas por profissionais cadastrados nos respectivos conselhos profissionais: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná – CREA/PR ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo CAU/PR.
- 20) Após a produção dos documentos relativos à fase interna da licitação e garantidas as dotações orçamentárias é possível dar prosseguimento à licitação e contratação.
- 21) Obras envolvidas em processos judiciais também poderão ser retomadas, desde que não conflitem com decisões proferidas nos autos. Sugere-se que

⁴ Dispondo de prazos para execução dos serviços alterados e prazo para execução condizente com os serviços objeto de alteração.

os gestores procurem reunir informações sobre os processos existentes, inclusive, a existência de processos administrativos alusivos às obras paralisadas sob a responsabilidade das entidades.

- 22) É importante que os agentes municipais registrem todas as informações relacionadas às obras públicas municipais, inclusive com fotografias para evidenciar os serviços já executados.

3.2. OBRA PARALISADA PIT/SIM-AM X SITUAÇÃO REAL

- 1) As informações sobre as obras públicas deverão estar registradas adequadamente no Portal de Informações para Todos - PIT do TCE-PR, por meio do envio tempestivo ao SIM-AM Sistema de Informações Municipais - Acompanhamento Mensal, e compatíveis com as informações constantes nos demais portais de transparência de obras nas diversas esferas governamentais: Municipal, Estadual e Federal.
- 2) A seguir estão descritas as possíveis correções, para manter a fidedignidade das informações atualizadas no SIM-AM OP, quando a obra estiver paralisada no PIT, porém com situação divergente da realidade:

3.2.1. Situação real

1) Concluída:

- a. Sem redução de meta: comprovar a conclusão pelo envio do Termo de Recebimento Definitivo (TRD), contendo fotos atualizadas;
- b. Com redução de meta física ou glosa de serviços não executados/pagos: é possível concluir, desde que haja comprovação de etapa útil e utilização efetiva da obra.

2) Em andamento:

- a. Aguardando apenas documento de conclusão: enviar TRD no próximo movimento, contendo fotos atualizadas;
- b. Retomada: registrar dados da nova licitação, quando houver novo contrato ou reajuste de convênio, tão logo tais documentos tenham sido aprovados, homologados ou assinados.

3) Cancelada ou cadastro indevido:

- a. Se não houver empenho, nem medição, é possível alterar de imediato a situação da obra para cancelada, com o documento de justificativa cadastrado na Atoteca;
- b. Em caso de intervenções duplicadas, em que já tenha sido emitido empenho ou medição, a entidade deve fazer uma solicitação para possibilitar

a alteração para cadastro indevido, devendo comprovar a continuidade em outra intervenção, por meio de medições e pagamentos.

- 4) **Ação judicial:** a situação da obra deve permanecer paralisada até que a situação seja resolvida em definitivo, cumprindo-se o que constar da decisão judicial.

3.2.2. Documentos necessários para comprovar etapa útil ou fase concluída com redução de meta no SIM-AM

- 1) **ART/RRT** de Fiscalização da obra (ou cargo e função), caso ainda não esteja vinculada. Tabela Responsabilidade Técnica.
- 2) **Planilha orçamentária base**, em formato .xls ou .xlsx, contendo todos os serviços a serem executados (data base, preço, quantidade e percentual de BDI). Tabela PlanilhaOrçamento, tipo 1.
- 3) **Planilha orçamentária contratada**, em formato .pdf, contendo os serviços efetivamente contratados (data base, preço, quantidade e percentual de BDI), quando houver Contrato/Empenho vinculados à intervenção. Caso contrário, isto é, se não houver contrato vinculado, esta planilha poderá ser anexada ao Boletim de Medição Final. Tabela PlanilhaExecucaoIndiretaContrato.
- 4) **Boletim de Medição Final:** apresentando todos os serviços efetivamente executados até a data da última medição e respectivo percentual acumulado. Este boletim deve estar datado e assinado pelo Responsável Técnico pela fiscalização da obra com a indicação do registro profissional em seu órgão de classe (CREA/CAU) e respectivas fotos, preferencialmente, da época da medição. Tal documento deverá ser registrado no SIM-AM e anexado na Atoteca e por se tratar de redução de meta, o último acompanhamento deverá ser de 100%, para permitir que a obra seja dada como “Concluída” no SIM-AM. No campo Observação desse Acompanhamento, deverão constar detalhadamente as informações relativas à redução de meta física e suas justificativas. Ex: “Registro de redução de meta física de xx%, devido a xxxxxx...”
- 5) **Termo de Recebimento da obra, atestando que ela atende a sua finalidade, acompanhado dos seguintes documentos:** Relatório/Laudo assinado por Responsável Técnico – Engenheiro(a) Civil ou Arquiteto(a) – designado(a) para atestar, de forma visual, mas formalmente, o estado em que a obra se encontra e seu percentual executado no momento da vistoria para confecção do laudo. Este relatório deverá apresentar pelo menos **04 (quatro) tomadas fotográficas**, todas com data atual, que podem ser as mesmas apostas ao Boletim de Medição. Uma das fotos deve ser de tomada geral externa da

obra, outra, de tomada interna e as demais à escolha de áreas construtivas relevantes, em caso de edificação. Além disso, deverá apresentar os **motivos e justificativas que ensejaram as reduções de metas**, acompanhado de parecer jurídico, para comprovar que o limite de supressão está dentro dos parâmetros legais e com a anuência dos envolvidos.

- 6) Se o caso não se enquadrar em nenhuma das situações acima, a entidade poderá protocolar demanda no Canal de Comunicação (CaCo) com a finalidade de tratar particularmente as pendências constatadas.



4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei n.º 14.133/2021: Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Instrução normativa n.º 84/2012: Dispõe sobre o Sistema de Informações Municipais - Acompanhamento Mensal e as remessas de informações para este, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/instrucao-normativa-n-84-de-20-de-dezembro-de-2012/237581>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2024.

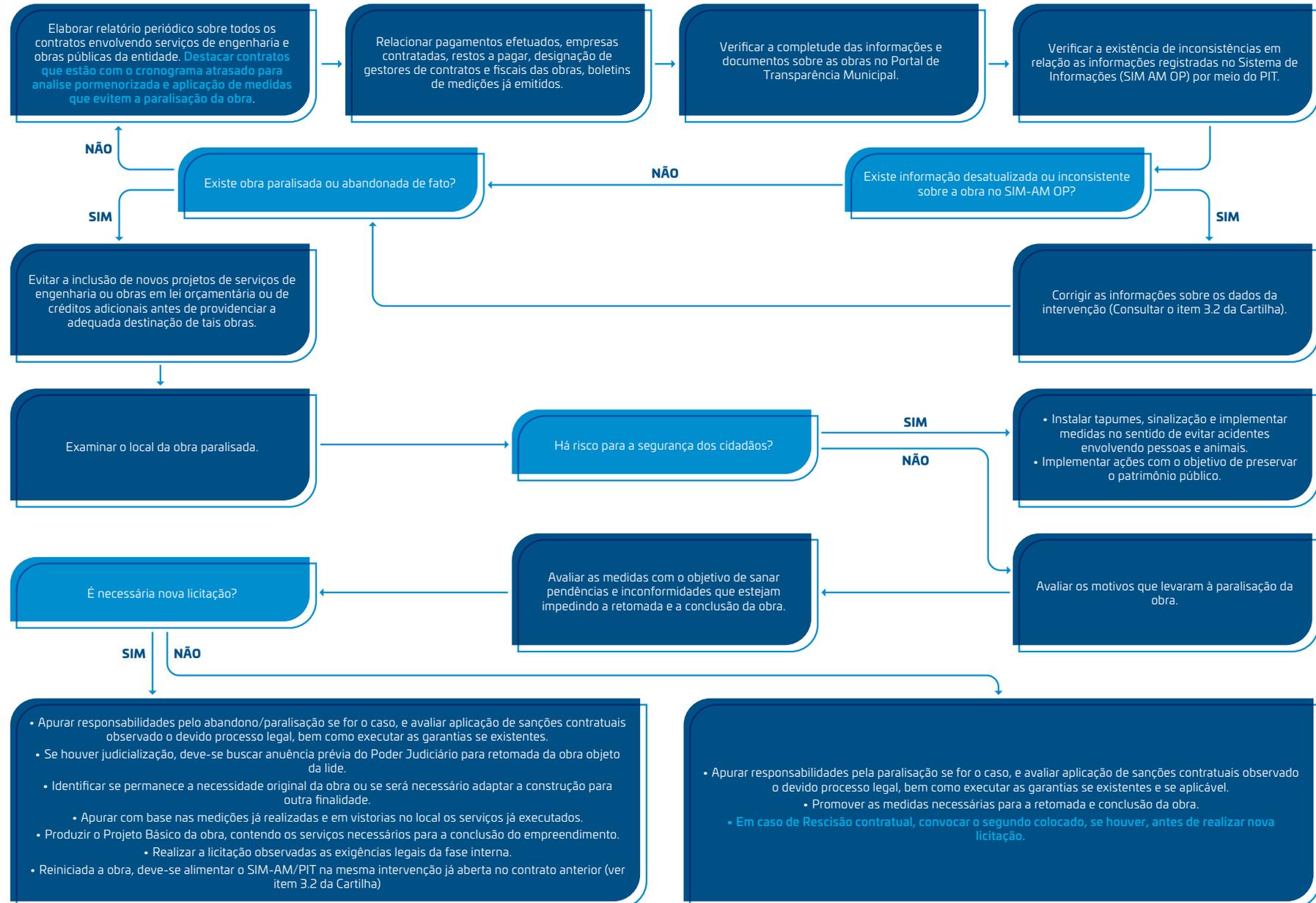
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Resolução n.º 4, de 23 de novembro de 2006: Dispõe sobre a guarda e o acesso aos documentos necessários ao efetivo exercício do controle externo das obras públicas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-4-de-23-de-novembro-de-2006/1400/area/249>>. Acesso: 15 de fevereiro de 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Manual de Orientação para Contratação e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia do TCE-PR. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/manual-de-obras-publicas/275554/area/251>>. Acesso: 15 de fevereiro de 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS - IBRAOP. Orientação Técnica OT-IBR 001/2006 – Projeto Básico. Disponível em: <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/orientacao_tecnica.pdf>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Levantamento De Obras Paralisadas. Disponível em: <<https://www.tce.pe.gov.br/especial50/obrasparalisadas.html>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2024.

FLUXOGRAMA | OBRAS PARALISADAS







TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ