

GABINETE DO VEREADOR GUSTAVO DAOU

ANTEPROJETO DE LEI 04/2021

O vereador que subscreve a presente proposição, no uso de suas atribuições legais e regimentais, vem mui respeitosamente, apresentar à consideração deste Douto Plenário o seguinte ANTEPROJETO DE LEI:

Súmula:

Dispõe sobre a transparência de informações, fiscalização e estabelece sanções às obras públicas paralisadas no âmbito do Município da Lapa e dá outras providências.

Câmara Municipal da Lapa - PR



PROTOCOLO GERAL 241/2021
Data: 12/02/2021 - Horário: 15:39
Legislativo

Art. 1º - Para fins desta Lei considera-se obra pública toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem público realizada de forma direta ou de forma indireta.

Parágrafo único. Será considerada obra pública paralisada àquela que estiver com suas atividades interrompidas por período superior há 60 (sessenta) dias corridos.

Art. 2º - É obrigatória, no âmbito do Município da Lapa/Pr, informações acerca de obras públicas paralisadas, contendo a exposição dos motivos e o período de interrupção tanto na obra *in loco* quanto nos meios oficiais de divulgação.

Art. 3º - Todas as obras públicas, executadas neste Município, por empreiteiras e ou empresas concessionárias de serviços públicos, deverão ter acompanhamento por servidor de preferência técnico ou com grau de formação equivalente para a realização de fiscalização quanto ao cumprimento das normas e critérios, inclusive de padrões de qualidade dos materiais e demais



itens estabelecidos nas normas e especificações dos editais de licitação e contratos.

Parágrafo único. A fiscalização que trata este artigo, ficará incumbida ao órgão competente da Prefeitura da Lapa/Pr.

Art. 4º - O endereço eletrônico oficial da Prefeitura Municipal da Lapa, bem como suas redes sociais deverão divulgar as informações das obras em andamento e em caso de interrupção os motivos e período da paralisação, de forma detalhada e de fácil compreensão, além da data em que as atividades foram paralisadas e ou retomadas.

Art. 5º - A empresa contratada por seu exclusivo encargo deverá instalar placa no local da obra informando os motivos da interrupção ou paralisação, de forma detalhada e clara, informando a data em que as atividades foram paralisadas, ficando permitida a retirada somente quando houver a efetiva retomada dos trabalhos.

Art. 6º - A empresa ou empreiteira que descumprir as exigências apresentadas pelo Poder Público será multada no valor equivalente de 1% (um por cento) do valor total do contrato firmado com a Administração Direta ou Indireta.

§1º - Em caso de reincidência na mesma obra aplicar-se-á percentual dobrado.

§2º - No caso da obra pública continuar paralisada por mais de 90 (noventa) dias, além das sanções anteriormente estipuladas, a empresa ou empreiteira ficará proibida de prestar serviço à administração pública por um período de 2 (dois) anos.

Art. 7º - A interrupção da obra ou serviço prestado por iniciativa de empresa contratada somente poderá ocorrer mediante justa causa e prévia comunicação à administração pública por meio de Ordem de Paralisação a ser numerada e devidamente publicada, conforme estabelece o Art. 78, inciso V da Lei de Licitações 8.666/93.



Art. 8º - A paralisação da obra, serviço ou fornecimento por parte da contratada em que não seja acatada a justificativa formalizada à Administração Pública Municipal ou na ausência dela incorre em descumprimento contratual, passando a contratada a responder pelo dano causado à contratante, e estará sujeita às sanções administrativas.

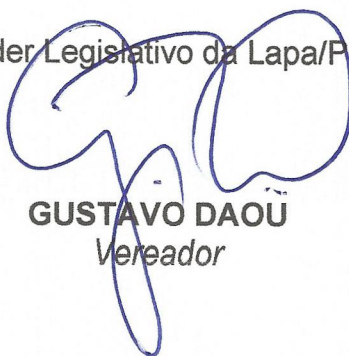
Art. 9º - A obra pública paralisada por período superior ao mencionado no Art. 1º desta Lei, sem Ordem de Paralisação acatada, não motivada pelo Poder Público, caso fortuito ou por motivo de força maior, ensejará na notificação da empresa licitada e na aplicação de multa de acordo com o disposto no Art. 5º.

Art. 10 - O disposto nesta Lei não desobriga os órgãos competentes de promoverem as comunicações e prestações de contas para os órgãos de fiscalização e controle, bem como quando a obra for originada de convênio, da comunicação para o conveniente.

Art. 11 – O Poder Executivo regulamentará a presente Lei em 90 (noventa) dias.

Art. 12 - Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Poder Legislativo da Lapa/Pr, 12 de fevereiro de 2021.



GUSTAVO DAOÛ
Vereador

JUSTIFICATIVA AO ANTEPROJETO DE LEI Nº ____/2021

Apresento para deliberação plenária este Anteprojeto de Lei que visa essencialmente a transparência de informações, fiscalização e as necessárias sanções às obras públicas paralisadas no âmbito do Município da Lapa.

Na nossa legislação inexistente definição legal de obra paralisada, embora seja pacífico o entendimento pelo TCU – Tribunal de Contas da União que alguns fatores como a contagem de tempo da obra sem que haja avanço, desistência da empresa construtora; paralisação por ordem da administração, órgão de controle, ou judicial. Fatos que alteram significativamente o curso normal da obra, interferindo na data de entrega, com atraso de difícil cálculo, sendo em casos mais graves, apenas uma estimativa de retorno.

O TCU, em trabalhos de auditoria, também criou categorias para classificar as obras paralisadas. A classificação poderia também envolver o termo “obras inacabadas”, mas o conceito que prevalece para os órgãos de controle e Ministérios é o que vemos no acórdão do Tribunal de Contas da União nº 1.188/2007:

A primeira limitação deste trabalho diz respeito à identificação de quais são as obras inacabadas que tiveram aplicação de recursos da União. Em todos os locais visitados foi frequente a indagação sobre quais obras seriam classificadas como inacabadas, tendo em vista que o fornecimento da relação dessas obras dependia de uma padronização do significado do termo. Com o objetivo de obter esse conceito, perguntou-se aos responsáveis pelos Ministérios visitados como eles classificavam essas obras. As respostas foram as mais variadas possíveis; contudo, todos foram unânimes em afirmar que não tinham obras inacabadas, mas sim paralisadas. Constatou-se de antemão que o termo ‘obra inacabada’ tem sentido muito amplo. Para alguns, obra paralisada ainda não pode ser classificada como inacabada, pois existe a perspectiva de continuação. Para outros, obra inacabada é apenas aquela que pode ter sido abandonada, ou seja, não há mais interesse em retomá-la ou mesmo condições para tal. Em virtude das várias peculiaridades que o tema envolve, o principal desafio foi definir um conceito abrangente, que envolvesse todos os tipos de obras e situações de paralisação. Há obras do tempo do Império que ainda não foram acabadas, como a Ferrovia Transnordestina; tem-se a obra interrompida por fraude ou por um

motivo qualquer, como a falência da empresa que firmou o contrato ou um erro de projeto; e, ainda, a obra paralisada temporariamente por falta de recursos orçamentários. Enfim, há vários tipos de obras paralisadas. (TCU acórdão nº1.188/2007)

No mesmo acórdão o TCU classifica, com base em relatórios de auditoria, as características de uma obra abandonada, citados a seguir:

O terceiro grupo são as obras abandonadas, que não possuem mais previsão de recursos, nem contrato vigente, e cujo eventual reinício deve ser precedido de uma apuração da responsabilidade do gestor negligente na aplicação dos recursos. Ainda assim, mesmo que haja interesse em retomá-las, tem-se incorporações de mais custos ao projeto, visto ser necessária uma prévia recuperação de suas instalações devido ao estado da obra, geralmente bastante deteriorada. Tendo em vista a conceituação definida, as obras inacabadas podem estar situadas entre as obras em andamento anormal e as obras abandonadas. Estas, como explicado anteriormente, necessitam de uma apuração e responsabilização do gestor, naquelas precisam ser identificadas as possíveis causas das dificuldades para a implementação de soluções que permitam a sua continuidade. Em ambos os casos a origem do problema deve ser avaliada como forma de estabelecer medidas para minimizá-lo. Vale ressaltar que as obras em andamento anormal têm grande probabilidade de virem a se tornar inacabadas, pois a falta de solução para o problema que ocasionou sua paralisação pode perdurar a ponto de a obra não ter condições de ser finalizada. (TCU acórdão nº1.188/2007).

Diante da dificuldade de uniformização do conceito, o objeto da fiscalização passou a ter outra denominação, apesar de não ter sido alterado o objetivo do Levantamento. As obras estudadas neste trabalho passaram a ser denominadas simplesmente como paralisadas para permitir uma melhor investigação das questões de auditoria e simplificar a aplicação dos métodos e procedimentos que conduzissem à obtenção de achados. (TCU acórdão nº1.188/07)

As determinações constantes são baseadas nos princípios norteadores da Administração Pública, quais sejam publicidade/transparência, moralidade, eficiência e legalidade, com a necessária fiscalização, consoante determinam a Constituição Federal, Lei de Licitações, determinações do TCU e Lei Orgânica Municipal.

Todavia é importante ressaltar que a conclusão de obra pública é evento que depende de uma série de etapas, que se iniciam muito antes da licitação propriamente dita e se constituem em passos fundamentais para a garantia de sucesso do empreendimento público.

O cumprimento ordenado dessas etapas leva à obtenção de um conjunto de informações precisas que refletirão em menor risco de prejuízos à Administração Pública Municipal.

Vale ressaltar que a presente proposta não cria ou estabelece obrigação nova ao Poder Executivo, mas reitera a aplicabilidade da legislação federal que regulamenta os contratos para justamente evitar a lentidão da execução e que impossibilita a conclusão da obra, serviço ou fornecimento nos prazos estipulados via contratual.

O objeto deste projeto visa evitar a paralisação da obra, serviço ou fornecimento sem justa causa e sem prévia comunicação à Administração por Ordem de Paralisação conforme estabelece a Lei Licitatória.

Ademais o ato de Fiscalização é atividade que deve ser realizado de modo sistemático pelo Poder Público, com a finalidade de verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas em todos os seus aspectos.

Apesar do rigor da legislação, e da atuação de órgãos de controle interno e externo, não é rara a constatação de graves irregularidades, observados em empreendimentos com recursos públicos, principalmente relacionados a demora na conclusão. Consequentemente, os atrasos para entrega de uma obra representam custos elevados para sociedade.

Entre os principais motivos para a paralisação de obras de acordo com o disposto no Acórdão nº2308/2005 do TCU estão:

- Decisão judicial;
- Quadro bloqueio LOA;
- Questões ambientais;
- Fluxo orçamentário/financeiro;
- Problemas no projeto/execução da obra;
- Rescisão contratual;
- Cancelamento do ajuste;
- Inadimplência do tomador/conveniente;
- Problemas com a construtora;
- Interferências externas;



A Prefeitura Municipal da Lapa possui profissionais habilitados necessários ao acompanhamento e controle dos serviços relacionados com o tipo de obra que está sendo executada.

O próprio TCU menciona a importância de regulamentação própria sobre as matérias de fiscalização e transparência aos gestores municipais.

O Tribunal de Contas da União – TCU, em amplo trabalho com sua equipe de fiscalização sobre obras paralisadas em 2007, resultou no acórdão nº 1.188/2007, onde se pode extrair o seguinte texto: *“A demanda e o interesse pelo tema ‘obras inacabadas’ não são recentes; há bastante tempo tanto a sociedade quanto as próprias entidades públicas preocupam-se em acabar, ou mesmo diminuir, a ocorrência desse desperdício no país. Vários esforços já foram empreendidos com o intuito de mapear o problema, descobrir suas causas e estabelecer soluções. Os prejuízos causados por essas obras têm o condão de penalizar duplamente a população, pois a priva do benefício que o empreendimento viria a gerar e ocasiona prejuízos ao erário em virtude de dispêndio de recursos mal utilizados.”*(BRASIL. Tribunal de Contas União. Acórdão nº 1.188/07, relatório. Brasília, 20 jun. 2007. DOU, 22 jun. 2007)

Neste sentido podemos fundamentar de acordo com o previsto na Carta Magna *in verbis*: **“Art. 5º XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos, informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.”**

A fundamentação para a propositura está consubstanciada no cumprimento constitucional dos princípios da legalidade, publicidade, moralidade e eficiência dos atos públicos e principalmente na Lei de Licitações.

No art. 86 da Lei 8.666/1993, o atraso injustificado na execução do contrato é também abordado e possibilita a sanção de cunho administrativo:

Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

§ 1º A multa a que alude este artigo não impede que a Administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei.

§ 2º A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado.

§ 3º Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente.

Como previsto nos artigos acima, o contratado pode eventualmente, na execução do contrato, causar prejuízos à Administração. Para esses casos é possível a aplicação de multa em decorrência de inexecução total ou parcial do objeto.

Para o doutrinador de Direito Administrativo Justen Filho (2009), as consequências do inadimplemento, de inexecução dos deveres legais e contratuais, acarreta a responsabilização da parte inadimplente, que poderá ser civil, penal e administrativa.

A paralisação da atividade prejudica o cumprimento dos prazos contratuais. A configuração de paralisação depende da natureza da prestação e das circunstâncias. A falta de uma classificação oficial, que retrate os motivos das obras paralisadas, impede que o gestor público tenha visão dos elementos que levaram a tal fato, dificultando uma tomada de decisão rápida, sobre o que deve ser feito, para reversão do quadro.

É importante destacar que a paralisação, além de postergar a entrega da obra, os valores para conclusão são majorados, em função do tempo decorrido, da imprevisão de serviços não contemplados na contratação, e da deterioração de alguns serviços já executados.

E em função do tempo decorrido, tem-se grande possibilidade que os empreendimentos já estejam defasados, ao atendimento da



população a ser beneficiada, pelo esgotamento da capacidade ou pela solução tecnológica estar obsoleta.

Existe também a defasagem dos recursos inicialmente previstos, que tende a impactar o ritmo dos serviços e a qualidade da obra, após a retomada dos trabalhos. A descontinuidade não prevista inicialmente, com mobilizações e desmobilizações, eleva o risco do contrato de empreitada ser rescindido, tornando as obras do serviço público mais caras do que a previsão inicial.

Destaca-se também, que antes da paralisação de uma obra, muitos avisos e causas já possuem mapeamento. E o afastamento da boa técnica de engenharia e administração, em concorrência do não cumprimento das normas e leis são os principais motivos da certeza de insucesso de execução de obras públicas.

E que no decorrer, é demonstrado que o maior responsável pelas paralisações de obras é a própria administração pública, sendo o chefe do poder executivo, o mais qualificado para reverter e evitar tal situação.

Somando-se a insuficiência de recursos humanos, que motiva fragilidades institucionais, na promoção de processos abreviados, principalmente nas etapas preparatórias e de planejamento.

Com o intuito de buscar soluções para as situações das obras paralisadas, que interferem na condução normal das obras públicas, desde o planejamento até conclusão. E sobretudo, promover condições de funcionalidade do ativo produzido, permitindo o benefício imediato da população.

Para isso, propomos a necessidade da criação deste Anteprojeto de Lei.

Por fim, outro ponto importante é a transparência do andamento de todas as obras públicas. Quanto está sendo investido? Quanto já foi pago? E no caso de obra paralisada, qual a causa? O que a Administração está fazendo para retomada e conclusão da obra? A



resposta para todos estes questionamentos, pode ser dada pela administração.

Para alimentação dos dados, é essencial a criação de uma sala de situação para monitoramento das obras críticas, com informações prestadas a população sobre o andamento de cada empreendimento, já que em último caso, a pressão popular motivaria a retomada de obras paralisadas.

Aliado a transparência, o administrador deve sempre praticar atos em estrita conformidade com a lei, exercendo seus poderes visando a plena e necessária realização do interesse público.

Os resultados propositivos apontados pelo estudo e levantamento do TCU, para o combate a paralisação de obras públicas, são: aumentar o investimento em projetos de engenharia; qualificar os agentes administrativos para os atos preparatórios e para o acompanhamento de empreendimentos; aumentar a transparência para os investimentos e ações governamentais; e por fim, a aplicação de sanções aos responsáveis pelos desvios de conduta.

Por tudo o que foi exposto, contamos com o apoio de nossos Nobres Pares para a aprovação de tão relevante matéria.

Poder Legislativo da Lapa/Pr, 12 de fevereiro de 2021.



GUSTAVO DAOU
Vereador

AO JURÍDICO PARA
ANÁLISE, APÓS AS COMISSÕES
LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO,
URBANISMO E OBRAS PÚBLICAS E
SERVIÇOS PÚBLICOS PARA
MANIFESTAÇÃO.

12/02/2021

