

PROCEDIMENTOS PARA AUDITORIA EM OBRAS PARALISADAS

Adriana Lúcia Preza Borges de Carvalho / TCE-MT / preza@tce.mt.gov.br

André Luiz Souza Ramos / TCE-MT / andreram@tce.mt.gov.br

Elci Pessoa Júnior / TCE-PE / elcijr@tce.pe.gov.br

Heloisa Auxiliadora Boaventura de Moraes/heloisa@tce.mt.gov.br

RESUMO

Ultrapassada uma fase em que os Tribunais de Contas simplesmente pretendiam alertar os gestores públicos e a sociedade acerca da existência, no âmbito de suas jurisdições, de um grande número de obras paralisadas - produzindo uma documentação apenas demonstrativa da situação e incitando as providências cabíveis - o presente artigo pretende propor uma forma de abordagem agora mais ativa, na qual os Auditores de Obras Públicas passam não só a identificar e listar essas obras, mas a investigar sua efetividade, ainda que provisória, e a mensurar os danos sociais e econômico-financeiros causados por essas paralisações, bem como a determinar, em cada caso, os responsáveis pela situação.

Para efeito de compreensão o tema foi dividido em capítulos que abordam os critérios para a seleção do objeto a ser auditado, os procedimentos durante as visitas técnicas, os prejuízos que podem ser originados pela paralisação e a responsabilização dos agentes envolvidos. Além disso, a título exemplificativo, num capítulo seguinte foram trazidos os resultados das primeiras auditorias realizadas no Estado de Mato Grosso à luz dos procedimentos propostos.

Tal abordagem teve sua origem nas proposições do Manual de Procedimentos para Auditoria em Obras Rodoviárias, aprovado, mediante Resolução, pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, e é por essa razão que os exemplos trazidos, por serem frutos ainda das primeiras auditorias com esse foco, em sua maioria são de obras rodoviárias, no entanto, a metodologia proposta, em seu âmbito, presta-se a obras de qualquer natureza.

À luz das argumentações trazidas e das primeiras experiências pós-metodologia, percebe-se que, ao paralisar as obras, os órgãos jurisdicionados, apesar de diminuírem inicialmente suas despesas, começam a acumular prejuízos financeiros, que só se avolumam até que sejam reiniciados os serviços, além de outros de ordem econômica, social e até mesmo política, que só demonstram que é imprescindível que a Administração Pública, em face da situação irregular e da gravidade das consequências, promova de maneira urgente um plano de retomada do seu estoque de obras paralisadas.

Palavras-chave: Obra paralisada, Obras Rodoviárias, Auditoria.

1. INTRODUÇÃO

Na última década observou-se no Brasil a retomada do crescimento econômico, inicialmente impulsionada por uma conjuntura externa favorável e por um consumo interno reprimido. Essa situação encontrou um gargalo na infraestrutura de transportes do país que passara por um período de baixos investimentos e pouca manutenção.

Em Mato Grosso, ocorrem peculiaridades importantes. A maior parte das rodovias existentes não está pavimentada, há a necessidade de se implantar muitas novas rodovias para melhor acessar

as fronteiras agrícolas. Além disso, o investimento em manutenção e restauração dessas rodovias tem sido insuficiente, de forma que a malha pavimentada existente apresenta, em geral, más condições de conservação. Enfim, há muito o que se fazer e poucos recursos para tanto.

O exemplo dado, do setor de transportes, também pode ser estendido às demandas de infraestrutura de diversos outros setores, como de Educação, Saúde, Saneamento etc. Diante dessa situação é imperativo que as obras executadas tenham a qualidade necessária, contribuam para a implementação das políticas públicas, tenham custo adequado e sejam realizadas no menor prazo possível.

Muitas vezes, o que se observa, entretanto, é que os Gestores Públicos, no afã de atender ao mesmo tempo diversas necessidades da sociedade, acabam iniciando um grande número de obras, sem que para isso garantam preliminarmente os recursos financeiros necessários. O resultado é a formação de um estoque, cada vez maior, de obras paralisadas.

Assim, na contramão da demanda pública, obras paralisadas, ou com ritmo de serviços muito lento, trazem custos desnecessários de execução, manutenção e reparo, agravam os transtornos que a sua execução traz à população local e postergam a utilização dos bens públicos, trazendo prejuízo aos usuários. Note-se que se, normalmente, transtornos são inerentes às obras, cabe à administração pública mitigá-los e não permitir que se prolonguem *sine die*, em desrespeito às comunidades que anseiam pelas melhorias advindas desses investimentos.

Em face da constatação de um grande número de obras públicas paralisadas, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso decidiu atuar não só identificando as mesmas, mas procurando mensurar todos os prejuízos sociais e econômico-financeiros, bem como identificar e autuar todos os responsáveis envolvidos. Para isso, utilizando-se da metodologia proposta no Manual de Procedimentos para Auditoria em Obras Rodoviárias, lançou as equipes em campo e já começou a colher os primeiros frutos desse trabalho, que ora se compartilha com o presente artigo.

Conforme se demonstrará, nas auditorias em obras paralisadas há que se analisar as obras por outro viés. É necessário determinar as causas da paralisação, avaliar os prejuízos causados, tanto referentes ao refazimento de serviços, quanto ao investimento realizado sem que o bem público fosse disponibilizado ao uso e apontar todos os responsáveis por esses danos.

Além de serem exigências Legais, o planejamento, a definição adequada das prioridades, do valor e do prazo para cada obra, a existência de bons projetos, suficientemente detalhados e bem orçados é que asseguram a execução de boas obras que propiciam a concretização das políticas públicas.

O presente trabalho propõe então uma nova forma de abordagem a adotar-se em auditorias de obras paralisadas de qualquer natureza, abrangendo desde o levantamento preliminar de dados, definição de amostras, análise documental e inspeções em campo, até a responsabilização dos agentes públicos. São apresentados ainda, os primeiros resultados de auditorias em obras rodoviárias paralisadas realizadas pela equipe da Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

2. CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DO OBJETO

Em princípio, todas as obras paralisadas deveriam ser objeto de auditoria, pois caracterizam situações anômalas que não devem perdurar e cujos causadores devem ser responsabilizados. Além disso, uma atuação efetiva do Controle Externo certamente contribuiria para reduzir o número dessas ocorrências, tanto pela retomada de obras já paralisadas quanto pelo aprimoramento do planejamento.

Entretanto, devido à limitada capacidade operacional das equipes de auditoria de obras dos Tribunais de Contas, há que se selecionar, do universo das obras paralisadas, uma amostra a ser auditada. O tamanho dessa amostra dependerá do tamanho de equipe designada para o trabalho, da

complexidade das obras e distância a ser percorrida na auditoria bem como do prazo para execução dos trabalhos.

É necessário, primeiramente, que se definam os critérios para caracterizar a obra como paralisada. A mera existência de ordem de paralisação ou equivalente não é um bom critério, pois nem todos os gestores oficializam todas as suas paralisações e muitas vezes a paralisação ocorre por iniciativa da contratada. Além disso, a interrupção dos serviços por alguns meses, mesmo que mediante ordem de paralisação formalizada, não é suficiente, pois é normal que as obras parem nos períodos de maior incidência de chuva e sejam retomadas na estiagem quando a produtividade é maior, os contratamentos no entorno e os custos dos serviços são menores. Além disso, os critérios que definem a obra como paralisada devem ser facilmente identificáveis.

Neste trabalho, definiu-se obra paralisada como aquela para a qual não há medição há um ano ou mais, independente de haver documento formalizando tal situação, e as declaradas pelo gestor como paralisadas. Em função do histórico do órgão auditado, pode-se optar por períodos menores sem medição para caracterizar a paralisação, tomando-se o cuidado de excluir as obras com paralisação sazonal.

Para obter-se a relação das obras paralisadas, deve-se encaminhar um ofício ao órgão auditado, solicitando planilha atualizada com todas as obras contratadas e não concluídas informando objeto, valor, prazo, valor total medido, data da última medição e ordens de paralisação e reinício. Deve-se incluir na relação as obras declaradas pelo gestor como paralisadas, as obras com contrato rescindido e objeto não concluído e as em execução.

Dessa planilha, aplicando-se os dois filtros considerados, ou seja, obras declaradas como paralisadas pelo gestor ou obras com um ano ou mais sem medição, obtém-se o universo auditado. Dessa planilha será feita a seleção das obras paralisadas a serem auditadas. Recomenda-se que se faça uma programação anual de auditoria de obras paralisadas que gerará, no final do ano, o relatório anual de obras paralisadas do órgão. Esse relatório permitirá avaliar, ao longo dos anos, a evolução do planejamento das obras do órgão e a efetividade das auditorias de obras paralisadas pela esperada redução no número e na gravidade das ocorrências.

Deve-se, então, fazer a seleção de obras a auditar, considerando-se o período disponível, o tamanho da equipe, o tempo gasto em cada inspeção, levando-se em conta o porte das obras e o tempo de deslocamento. Para se minimizar o tempo de deslocamento, deve-se agrupar as obras por micro-regiões do Estado.

Para essas obras selecionadas há que se solicitar as seguintes informações adicionais:

- Projeto básico e/ou executivo em sua(s) completude(s)¹, em meio eletrônico;
- Termo de contrato (em meio eletrônico);
- Responsáveis do órgão auditado pelo contrato (nome, CPF, registro profissional, endereço, estado civil);
- Ordem de serviço (em meio eletrônico);
- Proposta vencedora, inclusive composição analítica dos preços unitários (em meio eletrônico);
- Proposta alterada ou atualizada, se houve (em meio eletrônico);
- Cálculo explicativo e justificativa legal da alteração ou atualização de preço da proposta vencedora, se houve;
- Último Boletim de medição pago (em meio eletrônico) e último Boletim de medição emitido (se diferente do último pago);
- Memórias de cálculo (em meio eletrônico) que indiquem a localização de cada serviço medido no transcorrer da obra (se for obra rodoviária);
- Todos os termos aditivos do contrato (de preço e/ou prazo), inclusive justificativas, e planilhas orçamentárias, ainda que não tenham ocorrido impactos financeiros (em meio eletrônico);
- Todas as ordens de paralisação (com suas respectivas justificativas) e reinício dos serviços, em

¹ Inclui orçamento básico com composições de preços unitários.

meio eletrônico, ou as justificativas das inexistências;

- Termo de recebimento, em meio eletrônico, se for o caso;
- Instrumento de contrato da empresa contratada para a fiscalização dos serviços, em meio eletrônico, se houve.

Para as obras paralisadas e com pequeno saldo contratual deve-se solicitar do gestor a confirmação de que o contrato ainda está em execução (objeto não está concluído). Se estiver concluído deve ser apresentado o Termo de Recebimento ou justificativa para sua inexistência. Caso o contrato esteja ainda em execução, solicitar as justificativas para a paralisação com saldo contratual tão pequeno.

3. VISITAS TÉCNICAS

Analisada toda a documentação recebida e selecionado o objeto total da Auditoria, deve a equipe tomar, de início as seguintes providências:

- Agrupar as obras selecionadas por micro-regiões do Estado;
- Calcular o tempo de inspeção a cada uma delas. Para isso deve levar em conta os tempos de deslocamentos e a extensão da obra;
- Com antecedência mínima de uma semana, comunicar as inspeções ao representante do órgão auditado, solicitando também a presença dos engenheiros fiscais que respondem pelos contratos.

Para as inspeções em campo, a equipe de auditoria deverá se munir dos seguintes equipamentos:

- Caso se trate de inspeções em Rodovias ou vias públicas urbanas, deve ser providenciado um veículo oficial equipado com sinalizadores visando a segurança da equipe, uma vez que os trabalhos demandarão a condução em baixíssimas velocidades e com constantes paradas ao longo do trecho;
- Notebook com, no mínimo, os seguintes arquivos: Termos de Inspeção para obras Paralisadas, com as informações prévias já preenchidas; ficha para levantamento físico; projetos das obras a serem vistoriadas; planilha orçamentária propostas pelas empreiteiras, boletins de medições solicitados; conjunto de normas técnicas etc;
- Aparelho de GPS;
- Câmera fotográfica digital;
- Trens de fibra e metálica;
- Outros, conforme o tipo da obra, tais como: níveis de bolha, linha de pedreiro, prumo de face etc.

O primeiro procedimento a ser realizado, em campo, é o levantamento físico da obra. Trata-se da verificação do estágio em que a obra foi paralisada, observando-se a execução (conclusão ou não) de cada etapa da mesma. De posse desses dados e das memórias de cálculo de todos os serviços medidos, o Auditor deve verificar se houve antecipações de pagamentos por serviços não executados.

Deve-se também verificar se foram executados os serviços que visam proteger a obra durante o período de paralisação e assegurar a efetividade dos serviços já realizados, tais como serviços de drenagem, coberta, impermeabilizações em locais específicos, entre outros.

O Auditor deve ainda realizar uma estimativa dos prejuízos já ocorridos (camadas de terraplenagem com erosões etc.), procurando discernir entre os de responsabilidade da construtora (má execução dos serviços ou abandono da obra) e do órgão auditado (ordem de paralisação, ausência de proteção do trecho para tal, paralisação tácita etc.).

A equipe de auditoria deve ainda verificar a efetividade dos recursos financeiros investidos na

obra, avaliando se os mesmos se refletiram em melhorias reais nas condições, por exemplo, de uma rodovia - pavimentação de parte do trecho, alargamento da plataforma com melhora substancial da segurança da via, melhoria duradoura da qualidade do pavimento (diminuição de buracos, atoleiros etc.), dentre outros - ou, no caso de obras de edificações, saneamento etc., se a mesma, no estágio em que foi paralisada, refletiu alguma melhora no nível de serviço prestado pelo Estado à população.

Por fim, deve-se analisar a procedência das justificativas apresentadas pelo órgão para a paralisação (expressa ou tácita) dos serviços. A partir daí será possível individualizar os responsáveis pelos prejuízos gerados em cada obra: antigo gestor; empresa projetista; empreiteira; gestor atual; ou o próprio Estado (casos fortuitos ou motivos de força maior).

Deve-se, ainda, realizar um documentário fotográfico de todas as situações relevantes.

Todas essas informações deverão ser, então, consolidadas num Termo de Inspeção para Obras Rodoviárias Paralisadas, a ser impresso e assinado pela equipe do Tribunal de Contas, pelo representante do órgão jurisdicionado e por todos os demais presentes.

4. DOS PREJUÍZOS COM AS OBRAS PARALISADAS

Preliminarmente, cumpre-se destacar que manter obras paralisadas afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal, ferindo o art. 45, na medida em que insere em lei orçamentária uma nova obra sem que se garanta os recursos para a conclusão dos projetos existentes.

Tal dispositivo veio para por fim a uma prática antiga na política nacional, na qual cada governante que assumia o Poder tratava de executar seus próprios projetos, esquecendo-se daqueles iniciados na gestão anterior, os quais inclusive já demandaram recursos públicos. Nesse sentido, o eminente Dr. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, Procurador-Geral do MPJTCDF, em Parecer emitido nos autos de nº 2121/00, assim comenta:

*“A conduta dos governantes que, periodicamente, ascendem ao poder não deve mais se filiar a aspectos de política partidária ou ideológica, mas deve, antes de tudo, adotar uma postura gerencial eficiente e mais consentânea com a **escassez dos recursos existentes**”*

Contudo, além da grave e flagrante ilegalidade, os aspectos financeiros e sociais também se mostram impeditivos a que os gestores públicos optem por essa prática.

Dentre os aspectos sociais, pode-se destacar o natural transtorno que uma obra pública costuma trazer à população durante a fase de execução. Assim, se uma obra perdura além do tempo para o qual fora planejada, é claro que os inconvenientes passam a ser injustificadamente impostos à comunidade. No mais, uma obra inacabada, além de eventualmente agredir aspectos paisagísticos e de meio ambiente, sempre traz frustração aos usuários que seriam beneficiados pela mesma.

Dentre os aspectos financeiros, três problemas ganham destaque: deterioração dos serviços executados; investimentos em serviços que não trazem retorno algum à sociedade; adiantamentos de pagamentos por serviços ainda não executados.

O primeiro se refere aos danos que uma obra paralisada acaba adquirindo com o tempo. Especialmente no setor de transportes, as erosões (vide fotos abaixo) são a maior causa dos prejuízos financeiros verificados e, em situações extremas, podem levar até mesmo à interdição total do acesso em construção.



Tais danos, com o passar do tempo, vão se tornando cada vez maiores, de modo que os prejuízos continuam se acumulando durante todo o período em que a obra permanece paralisada e somente podem ser definitivamente contabilizados ao tempo da retomada dos serviços.

Além disso, quanto mais "urgentes" forem as paralisações, maiores tendem a ser esses prejuízos, posto que menos tempo se terá disponível para os preparativos mínimos cautelares a uma ordem de paralisação, tais como: proteção do corpo estradal nos trechos já atacados; dispositivos, ainda que provisórios, de drenagem; eventuais revestimentos ou proteção de camadas (sejam de terraplenagem ou de pavimentação) etc.

O segundo aspecto financeiro se relaciona ao montante de recursos já investidos na obra antes da sua paralisação, de modo que, se esta não for concluída, a despesa terá sido inútil, por não se reverter em benefícios à população. As fotos abaixo ilustram bem um exemplo de uma obra inacabada, na qual o dinheiro investido não trouxe nenhuma melhoria para os usuários da estrada. A foto da esquerda mostra um trecho da rodovia onde não houve intervenção alguma, enquanto que a da direita mostra outro trecho, da mesma rodovia, onde foram iniciados os serviços de terraplenagem. Note-se que para os usuários é indiferente trafegar num trecho ou noutro, ou seja, se a obra não for reiniciada e concluída, os recursos até então investidos restarão simplesmente perdidos.



Faz-se necessário, portanto, que a Administração Pública tenha um mínimo de planejamento de suas obras de modo a garantir sempre a efetividade dos recursos investidos. A título de exemplo, caso o Estado perceba, durante o transcorrer de um contrato, que não mais terá recursos financeiros disponíveis para a conclusão da obra, deve procurar atacar trechos de menor extensão e deixá-los devidamente revestidos e sinalizados, de modo a que, caso ocorra uma paralisação, a população terá ao menos uma parte da rodovia concluída e, portanto, oferecendo as condições de durabilidade e

conforto para as quais foi projetada.

Por fim, o terceiro problema de cunho financeiro tem-se mostrado bastante incidente nas auditorias realizadas: muito embora não estejam, em princípio, diretamente relacionados à paralisação da obra em si, os adiantamentos de pagamentos configuram uma irregularidade ainda mais séria quando envolvem serviços que já foram pagos mas que, em face da situação de paralisação do contrato - que muitas vezes perdura por vários anos - não se tem sequer a certeza de que serão executados algum dia. O risco para a Administração Pública de jamais se ressarcir desse prejuízo torna-se ainda maior, posto que, muitas vezes, os contratados abandonam definitivamente a obra ou veem até mesmo a entrar em falência.

5. DA RESPONSABILIZAÇÃO

Responsável é aquele de quem, nos termos da lei, se pode exigir o cumprimento de uma obrigação, ou a quem, nos termos da lei, se pode impor sanção pelo descumprimento de uma obrigação, legal ou negocial². De direito, todo o homem é responsável e quando este infringe uma de suas responsabilidades cívicas, deve responder pelo seu ato perante a justiça³. Responsabilidade, portanto, é a obrigação de responder pelas próprias ações, e pressupõe que as mesmas se apóiam em razões ou motivos. Assim, ninguém é responsabilizado sem uma causa ou fundamento prévio.

No direito civil patrimonial, a responsabilização se justifica pela necessidade de reparação do dano, que se faz pela entrega da prestação, ainda que tardia, pela restauração de uma situação ou pelo pagamento de uma indenização.

Os responsáveis pelos prejuízos causados pela paralisação de uma obra podem ser indicados mesmo antes da determinação do valor do dano (que devido à sua natureza progressiva só poderá ser conhecido com o reinício da obra). Assim, por exemplo, nos casos onde ocorre o abandono de obra pela empreiteira sabe-se que o responsável é o gestor se o motivo foi o atraso do pagamento, ou a própria empresa contratada, em caso contrário.

Enfim, cabe ao Auditor analisar se a paralisação é de responsabilidade da empresa contratada, do gestor público (atual ou anterior) ou se ocorreu devido a casos fortuitos ou por motivos de força maior.

A responsabilidade, então, será considerada da empresa contratada se esta abandonou injustificadamente a obra ou passou a executá-la em ritmo incompatível com o Cronograma previsto⁴.

Por outro lado, o responsável será o atual gestor, quando:

- paralisou injustificadamente os serviços;
- o motivo alegado para a paralisação for a carência de recursos financeiros, mas outros contratos tiveram início após a paralisação⁵;
- abandonou a obra, sem o amparo de motivos técnicos, apenas por discordar do mérito administrativo do gestor anterior (que decidiu pela necessidade e conveniência da mesma).

O responsável será o gestor ou o projetista da gestão anterior quando:

- a obra foi iniciada com um projeto tão deficiente que demandou muito tempo para o seu ajuste;
- fora iniciada uma obra absolutamente desnecessária à sociedade, de tal modo que o gestor atual se viu obrigado a interrompê-la;
- a obra foi iniciada sem licitação, com processo eivado de nulidade ou com preços superfaturados, de modo que teve de ser interrompida para novo certame ou por necessidade de

2 CUNHA, Sérgio Sévula Da. Responsabilidade do administrador público. Revista Trimestral de Direito Público n° 31/79, 2000.

3 ÁVILA, F. B. de S.J. Pequena Enciclopédia de Moral e Civismo. Rio de Janeiro, M.E.C., 1967.

4 Hipóteses tipificadas no artigo 78, III e V da Lei n.º 8.666/93, constituindo ainda motivo para rescisão contratual.

5 A inclusão de novos projetos é expressamente vedada pela Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. Vide art. 45.

repactuação de preços;

- a obra foi iniciada sem a garantia dos recursos necessários para sua conclusão.

Como hipóteses de causas excludentes da responsabilidade têm-se os casos fortuitos ou motivos de força maior, onde ocorrem acontecimentos imprevisíveis, inevitáveis e estranhos às vontades das partes, provocados pelo homem ou pela força da natureza. Assim, tanto sobre a Administração, por intermédio de seus representantes, como sobre a contratada, não se pode incidir a responsabilidade, pois não há um nexo de causalidade entre o dano e o comportamento das partes.

Sublinhe-se ainda que, por força do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a escassez de recursos⁶, alegação frequentemente utilizada pelos gestores públicos, só pode representar justificativa plausível para o Estado assumir os prejuízos, sem responsabilizar seus agentes e terceiros, caso não ocorra o início de novas obras.

O Relatório Anual de Obras Rodoviárias Paralisadas⁷, deve indicar, portanto, as responsabilidades cabíveis em cada caso concreto, avaliadas conforme os critérios e hipóteses acima discutidos.

6. DADOS EXEMPLIFICATIVOS DAS AUDITORIAS EM MATO GROSSO

Nesse capítulo trazemos, a título de ilustração, os resultados das primeiras experiências realizadas no Estado de Mato Grosso, quando das auditorias em obras paralisadas realizadas segundo os procedimentos anteriormente descritos.

Das obras paralisadas, formal ou tacitamente, informadas pelo órgão jurisdicionado, foram selecionadas cinco obras, nas quais se procedeu à análise conforme Manual de Procedimentos para Auditoria em Obras Rodoviárias. As obras selecionadas corresponderam a 56 % do valor de obras paralisadas no primeiro bimestre de 2011, que perfaziam um montante de R\$ 128.922.995,14.

Na vistoria das obras selecionadas foram apurados, conforme quadro abaixo, os valores passíveis de estornos, bem como os prejuízos potenciais para cada contrato:

Obra	Paralisada desde	Valor do Contrato	Valor Pago	Valor do Estorno	Prejuízo Potencial Apontado
1	30/11/2009	14.514.584,82	2.574.485,09	207.355,49	976.197,62
2	31/10/2010	15.074.452,34	7.797.300,61	227.507,01	1.495.387,86
3	30/11/2010	19.481.384,97	8.119.348,97	0,00	0,00
4	12/11/2010	9.104.429,26	6.115.535,09	384.021,22	328.612,33
5	30/11/2010	13.970.155,11	1.999.507,72	622.479,17	307.283,52
		72.145.006,50	26.606.177,48	1.441.362,89	3.107.481,33

Os valores dos estornos referem-se aos serviços medidos e não executados, que implicaram, no total, uma despesa indevida de R\$ 1.441.362,89 - trata-se, na prática, de antecipações de pagamento que contrariam o disposto no art. 62 da Lei 4.320/64. Este valor, caso o Gestor decida pelo reinício dos serviços, poderá ser estornado na primeira medição subsequente, entretanto, caso a obra permaneça sem prazo para ser retomada, Tal montante deverá ser devolvido, de imediato, ao erário estadual pela empresa contratada.

Dessa pequena amostragem, observou-se ainda que, caso as obras permaneçam paralisadas, o montante de R\$ 3.107.481,33 perfaz o prejuízo financeiro com os serviços de terraplenagem (e

⁶ Exceção a não execução total da obra, prevista no Parágrafo único do art. 8º da Lei n.º 8.666/93.

⁷ Como o apresentado pelo anexo 12 da Resolução n.º 16/2010, que aprova o Manual de procedimento para Auditoria em obras rodoviárias.

outros) executados, nos casos onde não houve recobrimentos asfálticos e que onde os trechos executados não melhoraram as condições de trafegabilidade previamente existentes. Além disso, observou-se, inclusive, que em algumas obras os trechos não "atacados" apresentavam condições de tráfego e acabamento superiores àqueles onde ocorreu execução de terraplenagem.

Em alguns casos, ainda, não se constatou a oficialização da paralisação, através de Termo de paralisação, com motivação, o que contraria, dentre outros, o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei 8.666/93.

Em face dessas irregularidades, sugeriu-se a formalização de processo de Representação Interna, com base no disposto no artigo 224, II, alínea "a", da Resolução n.º14/2007, que trata do Regimento Interno deste Tribunal, o qual encontra-se ainda em tramitação.

7. CONCLUSÕES

Os procedimentos apresentados permitem de forma contundente a demonstração da situação física das obras paralisadas, evidenciando-se os prejuízos financeiros e, ainda, a determinação dos responsáveis, em cada caso, pela situação contrária a uma boa política de economicidade nos gastos públicos.

À luz das argumentações trazidas, percebe-se que, ao paralisar as obras, os órgãos jurisdicionados, apesar de diminuírem inicialmente suas despesas, começam a acumular prejuízos financeiros, que só se avolumam até que sejam reiniciados os serviços, além de outros de ordem econômica, social e até mesmo política. Uma rodovia paralisada, por exemplo, deixa de cumprir sua função sócio-econômica na medida em que dificulta o direito de ir e vir do cidadão e não contribui para agilidade e conseqüente economicidade no escoamento da produção agropecuária.

Os procedimentos de auditoria descritos, na medida em que permitem quantificar os prejuízos e responsabilizar adequadamente os causadores dos danos, contribuem para que os atuais gestores atendam ao disposto no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (que impede a inclusão de novos projetos às leis orçamentárias sem o adequado atendimento aos já em andamento) e passem a administrar adequadamente os escassos recursos públicos, uma vez que não há sentido em se paralisar obras por carência de recursos ao mesmo tempo em que se iniciam outras.

Concluí-se, por fim, que é imprescindível que a Administração Pública, em face da situação irregular e da gravidade das conseqüências, promova de maneira urgente um plano de retomada do estoque de obras paralisadas, apresentando, inclusive, um cronograma físico-financeiro de ataque, de modo a prestar os devidos esclarecimentos à Sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, F. B. de S. J. **Pequena Enciclopédia de Moral e Civismo**. Rio de Janeiro, M.E.C., 1967

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências

CUNHA, Sérgio Sévula da. **Responsabilidade do administrador público**. Revista Trimestral de Direito Público n° 31/79, 2000

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Manual de procedimentos para auditoria em obras rodoviárias**. Cuiabá: TCE, 2011.