



Orientação Técnica 0018/2015

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA:	TODAS AS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS QUE POSSUAM CONTRATOS DE OBRAS e SERVIÇOS DE ENGENHARIA
ASSUNTO:	Orientações Técnicas gerais aos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso a respeito de Paralisação de Obras e Serviços de Engenharia



1 - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em cumprimento ao papel institucional da Controladoria Geral do Estado de buscar qualidade, legalidade e responsabilidade fiscal na gestão dos recursos públicos no âmbito do Poder Executivo e, em atendimento à Ordem de Serviço n.º 176/2015, apresentamos orientação, quanto ao tratamento de padronização e atualização, a ser adotado pelos Órgãos e Entidades do Estado, a respeito da emissão de Ordem de Paralisação de Obras e Serviços de Engenharia .

Objetiva-se, com esta orientação, buscar a padronização dos procedimentos referente a paralisação de obras e serviços de engenharia, apresentando o modelo de Ordem de Paralisação e de Reinício de Serviços, os quais devem ser seguidos pelos órgãos e entidades do poder executivo estadual.

Os pontos indicados neste documento visam mitigar as inconsistências recorrentes identificadas em ações anteriores da CGE/MT. Assim, diante das especificidades que envolvem a execução dos contratos de obras e serviços de engenharia, entendemos que as medidas apresentadas formalizam adequadamente os procedimentos oriundos de paralisação da execução dos serviços.

2 - FUNDAMENTAÇÃO

A Lei nº 8.666/93(Lei de Licitações e Contratos) prevê no art. 78, incisos I a XVIII, elenca os motivos para a rescisão dos contratos administrativos. Dentre esses motivos, consta a suspensão da execução contratual, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, como transcrito abaixo:

Art. 78 - Constituem motivos para rescisão do contrato:

[...]

XIV – a suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias , salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras prevista, assegurado ao contratado,



nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação.

Subentende-se deste inciso que a suspensão é a paralisação da execução do contrato, quer por ordem da Administração (contratante), como geralmente ocorre, quer por outras circunstâncias devido a ocorrências naturais ou não, sejam aqueles assim chamados "casos fortuitos" ou fatores de "força maior", quer, por fim, por paralisação por parte do contratado, que poderá ocorrer administrativamente ou por força judicial.

Na legislação das licitações e dos contratos administrativos não ocorre a descrição ou a definição de suspensão do contrato administrativo e, não traz regramento algum, literal ou sistemático, que para a suspensão exija a determinada circunstância característica, de modo que, a paralisação do contrato, determinada ou consentida pela contratante, pode perfeitamente enquadrar-se como suspensão, seja de quem for a iniciativa suspensiva da execução.

Então, infere-se do inciso XIV, que em determinados casos, pode ocorrer à paralisação dos contratos de obra ou serviços de engenharia.

O art.8º da citada Lei, estabelece que "a execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final, considerados os prazos de sua execução". E no parágrafo único desse artigo, preceitua:

Parágrafo único. É proibido o retardamento imotivado da execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado da autoridade a que se refere o art. 26 desta Lei. (grifos nosso)

Logo, está previsto em Lei que pode ocorrer a paralisação dos serviços pela ausência de recursos financeiros ou por comprovação motivada pela ordem técnica, fundamentada em despacho circunstanciado da autoridade competente.

Dos trabalhos de auditoria executados por esta Controladoria, pode-se constatar que, na maioria das vezes, a Ordem de Paralisação de Serviços emitida pela Autoridade competente não é precedida ou acompanhada da justificativa (motivos) que levou a emissão de tal Ato administrativo.

De forma implícita, constata-se que a falta de recursos financeiros próprios ou os atrasos na liberação dos recursos oriundos de convênios com a União lideram os motivos para a



Administração emitir ordem de paralisação de obras e serviços de engenharia.

Outro motivo verificado refere-se às adequações ou readequações de projetos de obras ou serviços, que pode deixar dúvida quanto a justificativa da paralisação dos serviços, uma vez que a Lei nº 8.666/93, prevê no art. 6º:

Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução [...].

Assim, as eventuais falhas detectadas nos projetos demonstram que estes foram mal elaborados. Tal fato acarreta para a Administração prejuízos no processo de reparação do problema, que normalmente leva a prorrogação do prazo para a conclusão do objeto, e conseqüentemente, implica em mais despesas à Contratante.

Mesmo que haja a previsão em lei para a paralisação de obras ou serviços, a emissão da ordem de paralisação de serviços economicamente não é benéfica à Administração. Os eventuais custos incorridos à contratada gerados pela desmobilização de pessoal e equipamentos e, posteriormente, a mobilização (quando do reinício dos serviços) levam ao pedido de indenização.

Outras despesas geradas à Administração referem-se à responsabilização pela manutenção da vigilância do canteiro de obras e, das eventuais depreciações da obra incidentes no período de paralisação dos serviços.

Por conseguinte, para a apuração de tais custos, as datas de início e de fim da paralisação dos serviços são importantes. Conseqüentemente, o registro da paralisação pela Administração torna-se necessário.

Nesse aspecto, Marçal Justen Filho assevera que:

[...]

Para evitar dúvidas, a ordem de paralisação deverá ser formalizada por escrito. Significa que qualquer determinação verbal ou que não se formalize em



instrumento escrito e de comprovada autenticidade deverá ser recusada pelo contratante.(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed., São Paulo: ed. Dialética, 2009, p.822)

Quanto ao registro de paralisação dos serviços, o art. 26 da Lei 8.666/93 prevê:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (grifos nossos)

Nesse rumo, orientamos a todos os Gestores dos Órgãos ou Entidades da Administração Pública Estadual, que possuam contratos de obras ou serviços de engenharia, quando da necessidade de emissão de **Ordem de Paralisação de Serviços**, conforme previsto no parágrafo único do artigo 8º da Lei nº 8.666/93, preceda de **JUSTIFICATIVA** formalizada, a qual deve instruir os autos.

De posse da Ordem de Paralisação de Serviços (vide modelo - Anexo 1) a Administração deve notificar à Contratada, para que esta tome ciência o mais breve possível.

Nesse sentido, com objetivo de manter um dos princípios essenciais da Administração Pública, a transparência, bem como para se ter a eficácia, deve-se proceder à publicação do extrato da Ordem de Paralisação de Serviços no Diário Oficial do Estado (DOE/MT) em até 05 (cinco) dias da emissão do ato, consoante o Art. 26, da Lei 8.666/93.

Por outro lado, a paralisação da obra ou serviços de engenharia, por iniciativa da Contratada, não deve ocorrer por qualquer motivo. Além daquele já previsto no inciso XIV, art. 78, a própria Lei de Licitações e Contratos preconiza no inciso "V", do referido artigo, como motivo de rescisão contratual: "**a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à Administração**".

Desse modo, a contratada somente deverá paralisar a obra ou serviço de engenharia mediante **justa causa**, somando-se a isso, **a prévia comunicação à Administração**.

Importante asseverar que os atrasos nos pagamentos superiores a 90(noventa) dias



consecutivos, a paralisação por iniciativa da Contratada deve ocorrer mediante aviso prévio à Contratante, como descrito no inciso XV do art. 78:

XV – o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação.

Todavia, a ocorrência de qualquer paralisação por parte da contratada que não seja acatada a justificativa formalizada à Administração, ou na ausência dela, incorre em descumprimento contratual, passando a contratada a responder pelo dano causado à contratante, e estará sujeita às sanções administrativas, conforme prevê os artigos 86 e 87 da Lei nº 8.666/93.

Portanto, mesmo que haja a prévia comunicação da Contratada à Administração, quanto a paralisação da obra ou serviços de engenharia, esta deverá analisar o caso, e, se pertinente, emitir a Ordem de Paralisação de serviços.

Uma vez emitida a Ordem de Paralisação, independente do motivo, a execução dos serviços pela contratada torna-se inapropriada dentro do período considerado paralisado. Por analogia, torna-se indevida a prática de realização de medição dos serviços, constando período já determinado como paralisado.

Sendo assim, a medição deve se referir apenas ao período anterior ao início determinado pela Ordem de Paralisação, e posterior à emissão da Ordem de Reinício dos Serviços.

Consoante o § 5º, art. 79, da mencionada Lei, ocorrendo a paralisação do contrato, o cronograma de execução será prorrogado, automaticamente, por igual tempo. Assim, havendo o período de paralisação, a Administração deve providenciar o **Termo Aditivo** contratual para restabelecer o prazo de execução do objeto, bem como a alteração da vigência deste, que deverá manter a mesma diferença temporal do prazo de conclusão do objeto.

O restabelecimento dos serviços deve ser registrado, mediante **Ordem de Reinício de Serviços** (vide modelo - Anexo 2), também emitido por autoridade competente, devendo ser publicada no DOE/MT, na forma do Art. 26 da Lei de Licitações e Contratos.



Outro ponto importante nesse contexto refere-se ao registro a ser efetuado pela fiscalização do contrato no **Diário de Obras**, quanto a paralisação dos serviços, indicando o motivo e o início da paralisação, bem como da data de reinício destes.

Importante destacar que o ato da emissão da Ordem de Paralisação de Serviços não deve ser confundida com a suspensão (paralisação) parcial ou total de serviços pelo fiscal da obra ou do contrato (dependente do caso), fato este corriqueiro na realização dos serviços de fiscalização, quando constatada a execução inadequada de serviços no canteiro de obras ou de serviços realizados por empresas subcontratadas não autorizadas pela Administração.

Nessas circunstâncias, cabe a fiscalização o registro no Diário de Obras dos fatos ocorridos, sem a necessidade de emissão de ordem de paralisação aqui tratada, desde que seja determinado o prazo para sanar a(s) irregularidade(s) constatada(s).

Reforçamos a orientação quanto o atendimento à Resolução Normativa nº 006/2008/TCE/MT, a qual determina que as informações da execução dos contratos devam ser devidamente inseridas no Sistema Geo-Obras do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, portanto, as informações quanto a Ordem de Paralisação e Ordem de Reinício dos Serviços devem ser registradas nesse Sistema.

3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conduzimos este trabalho objetivando, de maneira ORIENTATIVA e PREVENTIVA, indicando pontos que, necessariamente, devem ser tratados na alteração contratual, quanto à paralisação de obras e serviços de engenharia de acordo com o artigo 78 da Lei 8.666/93.

Orientamos a todos os Gestores dos Órgãos ou Entidades da Administração Pública Estadual, que possuem contratos de obras ou serviços de engenharia, quando da necessidade de emissão de Ordem de Paralisação de Serviços, conforme previsto no parágrafo único do artigo 8º da Lei nº 8.666/93, preceda de **JUSTIFICATIVA** formalizada, a qual deve instruir os autos.

De posse da Ordem de Paralisação de Serviços (vide modelo - Anexo 1), a Administração deve notificar à Contratada, para que esta tome ciência o mais breve possível.



Nesse sentido, com objetivo de manter a transparência, um dos princípios essenciais da Administração Pública, bem como para se ter a eficácia, deve-se proceder a publicação do extrato da Ordem de Paralisação e de Reinício de Serviços no Diário Oficial do Estado (DOE/MT) em até 05 (cinco) dias da emissão do ato, consoante o Art. 26, da Lei 8.666/93.

Importante salientar o registro a ser efetuado pela fiscalização do contrato no **Diário de Obras**, quanto a paralisação dos serviços, indicando o motivo e o início da paralisação, bem como da data de reinício destes.

A paralisação de obra ou serviço de engenharia por iniciativa da Contratada, só poderá ocorrer mediante **justa causa e prévia comunicação à Administração**, conforme preconiza o art. 78, Lei nº 8.666/93.

A ocorrência de qualquer paralisação por parte da Contratada em que não seja acatada a justificativa formalizada à Administração ou na ausência dela incorre em descumprimento contratual, passando a contratada a responder pelo dano causado à contratante, e estará sujeita às sanções administrativas, conforme artigos 86 e 87 da Lei nº 8.666/93.

A presente Orientação Técnica não tem o condão de esgotar o assunto, todavia, visa à preservação do interesse público na correta execução dos seus contratos de obras e serviços de engenharia.

É o que temos a orientar.

À apreciação superior.

Cuiabá, 24 de Julho de 2015

Silvio Leite de Barros Filho
Auditor do Estado



Klebson Santos do Carmo

Auditor do Estado

Mauro Alexandre Ferreira da Silva

Auditor do Estado

Leonardo Candido Moreira

Auditor do Estado

Marcelo Zavan

Auditor do Estado

Jose Celso Dorileo Leite

Superintendente de Auditoria em Obras e Serviços de Engenharia



Governo do Estado de Mato Grosso

0

0

Obra:	0
Localização:	0
Município:	- MT
Contrato:	0

a Medição - Janeiro/1900

Período: 00/01/00 a 00/01/00

- MT, 0 de Janeiro de 1900

Contratada:
CNPJ: 00.000.000/0000-00

Dados Gerais

Convênio:

Processo de Origem n.º
 N.º do Convênio

Concedente:

Órgão
 Sigla

Convenente:

Órgão
 Responsável

Contratante:

Órgão
 Sigla
 Secretário
 Fiscal - Nome
 Fiscal - Título
 Conselho

Portaria Nomeação Fiscal N.º
 N.º Registro Conselho de Classe

Obra:

Descrição
 Localização
 Município - MT

Licitação e Contrato:

Processo Original N.º
 Edital N.º
 Modalidade de Licitação
 Contrato N.º
 Data Assinatura do Contrato
 N.º da Ordem de Serviço
 Data da Ordem de Serviço

Empresa Contratada:

Nome de Empresa
 CNPJ

Eng.º Residente

Nome
 Título
 CREA

N.º Registro Conselho de Classe

Empresa Gerenciadora/Supervisora:

Nome de Empresa
 CNPJ
 Processo Original N.º
 Edital N.º
 Modalidade de Licitação
 Contrato N.º
 Data Assinatura do Contrato



GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO

SEMA-MT
Fis. 35
Rub. e
PROJ

Dados da Obra:

Obra:

Localização:

Município: - MT

Dados do Contrato:

Contratada

Processo Original N.º

Edital N.º

Modalidade de Licitação

Instrumento Contratual N.º

Data Assinatura do Contrato 00/01/00

Data da Ordem de Serviço N.º - 00/01/00

Valores:

Valor Contratual (PI)	R\$	-
Valor Aditivos - Acréscimos	R\$	-
Valor Aditivos - Supressão	R\$	-
Valor Total Contratual (Contrato + Aditivos)	R\$	-
Valor Total da ª Medição	R\$	-
Valor Total Acumulado das Medições Anteriores	R\$	-
Saldo à Medir/Executar	R\$	-

Prazos:

Prazo Contratual de Execução

Prazo Aditado

Prazo Total

Prazo Decorrido até Medição

Prazo Restante

Término Previsto

Dados do Convênio:

Processo de Origem n.º

N.º do Convênio

Concedente/Órgão -

Convenente/Órgão

- MT, 0 de Janeiro de 1900

Atenciosamente

N.º
Fiscal -



GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO

Folha N.º

1/5

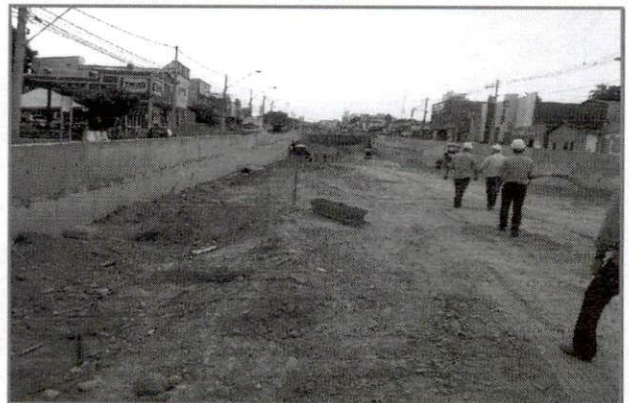
a - Medição - Período: 00/01/00 a 00/01/00

Obra:	0	Contratada:	0
Localização:	0	CNPJ:	00.000.000/0000-00
		Contrato N.º	0

Registro Fotográfico dos Serviços Executados



Coordenada:	Localização:	Serviço:
17º 20' 55,5"		
55º 12' 24,5"		



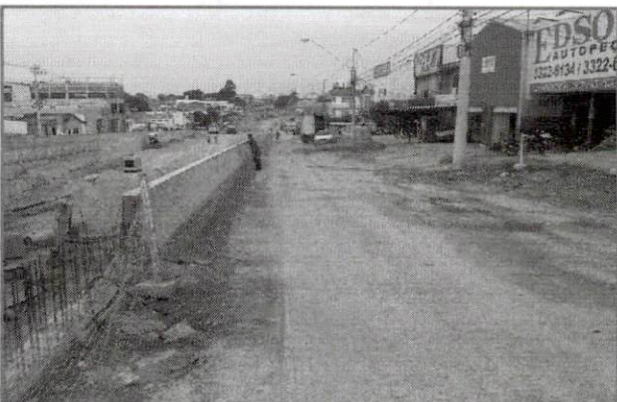
Coordenada:	Localização:	Serviço:
17º 20' 55,5"		
55º 12' 24,5"		



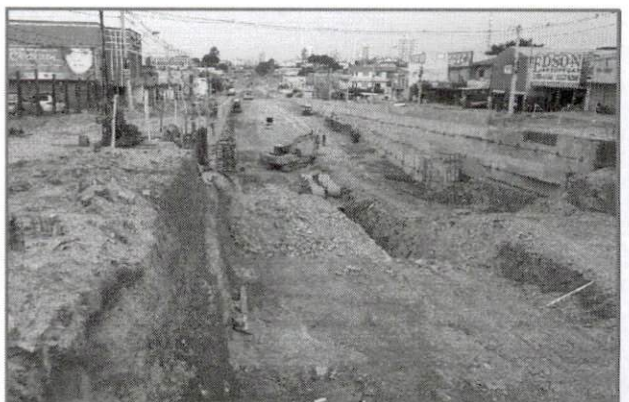
Coordenada:	Localização:	Serviço:
17º 20' 55,5"		
55º 12' 24,5"		




Coordenada:	Localização:	Serviço:
17º 20' 55,5"		
55º 12' 24,5"		



Coordenada:	Localização:	Serviço:
17º 20' 55,5"		
55º 12' 24,5"		



Coordenada:	Localização:	Serviço:
17º 20' 55,5"		
55º 12' 24,5"		

		GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO			
BOLETIM DE DESEMPENHO PARCIAL					
Obra:	0	Contratada:	0 CNPJ: 00.000.000/0000-00		
Localização:	0	Contrato N.º	00/01/1900		
		Data Ordem Serviço	00/01/1900		
Município:	- MT	Prazo Execução (Contrato + Aditivos)	0 dias		
Desempenho relativo aos Serviços da ª Medição - Serviços Executados entre: 00/01/00 a 00/01/00					
A) Conceitos Atribuídos pela Fiscalização					
ITEM	CONCEITO				
	Excelente (0,9 a 1,0)	Bom (0,7 a 0,89)	Razoável (0,5 a 0,69)	Fraco (0,3 a 0,49)	Péssimo (0 a 0,29)
1) Equipamento					
2) Pessoal					
3) Instalações					
4) Cronograma Físico					
5) Qualidade dos Serviços					
6) Atend. À Fiscalização					
7) Administração da Obra					
- MT, 0 de Janeiro de 1900					
ITEM	Nota N	Pesos P	Produt. NxP	Desemp. Parcial = (NxP)	
1) Equipamento	0,00	1,50	0,00	$\frac{0,00}{10,00} = 0$	
2) Pessoal	0,00	1,50	0,00		
3) Instalações	0,00	0,50	0,00		
4) Cronograma Físico	0,00	2,00	0,00		
5) Qualidade dos Serviços	0,00	3,00	0,00		
6) Atend. à Fiscalização	0,00	1,00	0,00		
7) Administração da Obra	0,00	0,50	0,00		
TOTAL	0,00	10,00	0,00	Conceito: Péssimo	
Observações:					
- MT, 0 de Janeiro de 1900					
B) Visto do Fiscal do Contrato					
_____ N.º Fiscal -					

**Governo do Estado de Mato Grosso**
 Contrato N.º 0
 Data Ass. Contrato 00/01/1900
 Processo Original 0
 Edital N.º 0
 Modalid. Licitação 0

 Prazos:
 Contratual 00 dias
 Aditivos 00 dias
 Total (Contrato + Aditivos) 00 dias
 Restante 00 dias
RESUMO DE MEDIÇÃO**1ª Medição**
 Período Simples: 00/01/00 a 00/01/00
 Período Acumulado: 00/01/00 a 00/01/00

 Contratual (P.I.) 0,00
 Aditivos 0,00
 Total 0,00
 Medido (Acumulado) 0,00
 A Executar 0,00

Contratada			CNPJ: 00.000.000/0000-00	
Data de Ordem Serviço: 00/01/00	Status da Medição - 0			
Obra: 0				
Localização: 0				
Município: - MT				

Código	Discriminação dos Serviços	Unid.	Contrato		Quantidade - Medição			Preço Parcial (R\$)			Medido Executado %
			Quantidade	Preço (R\$)	Acumulado Anterior	Atual	Acumulado Atual	Nesta Medição	Acumulado	Saldo	
				0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
				0,00		0,000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

 SEMA-MT
 Fts. 39
 Rub. e
 Página 1 de 5

	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

- MT, 0 de Janeiro de 1900

Valor Total Contratado (Contrato + Aditivos) (PI) R\$ -
 Total da ° - Medição R\$ -
 Total Acumulado das Medições Anteriores (PI) R\$ -
 Saldo à Medir R\$ -

N.º
Empresa Contratada

N.º
Fiscal