



Processo nº 13270/2015-TC

Interessado: Tribunal de Contas/RN

Assunto: Levantamento de obras paralisadas / inacabadas no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte.

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. FISCALIZAÇÃO. LEVANTAMENTO. OBRAS PÚBLICAS PARALISADAS E INACABADAS. SUPOSTA AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LEGALIDADE, DA MORALIDADE E DA EFICIÊNCIA. DANO POTENCIAL AO ERÁRIO PÚBLICO. PELO ACOLHIMENTO INTEGRAL DO RELATÓRIO FINAL DA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO. EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES. ENCAMINHAMENTOS.

- i) É de índole constitucional (art. 71, inciso IV, c/c o art. 75, da Constituição Federal) o Tribunal de Contas realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos poderes públicos.
- ii) Os levantamentos constituem instrumentos a serem utilizados na execução das atividades de fiscalização afetas ao Tribunal de Contas, consoante estabelece o art. 82, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 464, de 5 de janeiro de 2012 (Lei Orgânica do TCE-RN).

- iii) A responsabilidade na gestão fiscal exige obediência às disposições contidas no art. 45 da Lei Complementar Nacional nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

I – Relatório

Trata-se do processo referente ao **levantamento de obras paralisadas e inacabadas**, localizadas no âmbito de **100** (cem) dos **167** (cento e sessenta e sete) municípios do Estado do Rio Grande do Norte, em consonância com as disposições contidas nos planos de fiscalização anuais deste Tribunal de Contas, versões **2015/2016** e **2016/2017**.

Nesse sentido, foram estabelecidos os seguintes objetivos: a) cadastrar as obras paralisadas e inacabadas, dentro dos padrões inicialmente especificados; b) identificar a sua localização; c) registrar os valores de cada obra e a respectiva fonte dos recursos; d) diagnosticar a situação das obras; e) conhecer os motivos que ensejaram a sua paralisação e/ou abandono; f) identificar os órgãos responsáveis por sua execução.

Na sua primeira fase, a abrangência do levantamento se limitou a municípios com população acima de **20.000** (vinte mil) habitantes e obras com valores a partir de **R\$ 100.000,00** (cem mil reais).

Na sua segunda fase, o propósito era dar continuidade ao trabalho para que o levantamento alcançasse **todos os 167** (cento e sessenta e sete) municípios e os órgãos da administração direta e indireta do Estado do Rio Grande do Norte, relativamente às obras com valores a partir de **R\$ 50.000,00**

(**cinquenta mil reais**). No entanto, isso não foi possível porque nem todos os jurisdicionados enviaram as suas informações a esta Corte de Contas. Apenas **43%** (quarenta e três por cento) do total de questionários foram preenchidos e devolvidos a este Tribunal.

Consolidadas e analisadas as informações prestadas pelos jurisdicionados, o levantamento foi realizado abrangendo **trezentas e treze** obras, no âmbito de **100** (cem) municípios do Estado do Rio Grande do Norte, das quais **cento e setenta e oito**, ou seja, **57%** (cinquenta e sete por cento), foram vistoriadas *in loco* pelo corpo técnico da Inspeção de Controle Externo desta Corte de Contas, que elaborou o relatório final sobre a matéria ora sob análise, com sugestões de providências a serem adotadas por este Tribunal e que serão adiante alvitradas.

É o que importa relatar.

II - Fundamentação

A Constituição Federal preconiza, dentre outros mandamentos, que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*).

A *Lei Maior* também atribui aos Tribunais de Contas a competência para fiscalizar a administração pública, em sede de controle externo, consoante disposto no seu artigo 71.

Por sua vez, a Constituição Estadual também estabelece, por simetria, idêntica disposição normativa (art. 53), que está igualmente prevista na Lei Orgânica deste Tribunal (art. 1º). E este mesmo diploma legal enumera, em seu artigo 82, os instrumentos a serem utilizados para execução das respectivas atividades de fiscalização, quais sejam: **levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos, monitoramentos, relatório resumido da execução orçamentária e relatório de gestão fiscal.**

O **levantamento** foi o instrumento de fiscalização utilizado no presente caso. E em que consiste o **levantamento**?

De acordo com o Regimento Interno deste Tribunal (art. 284), **levantamento** é o instrumento de fiscalização utilizado para se **conhecer a organização e o funcionamento** dos órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional do Estado e dos Municípios, bem como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no tocante aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais. E também é indicado para **identificar objetos e avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.**

Portanto, o foco do trabalho levado a efeito pelo corpo técnico da Inspeção de Controle Externo (ICE) está lastreado nesses três verbos: **conhecer, identificar e avaliar.** A partir desta tríade, novas ações deverão de ser implementadas para **realizar auditoria** abrangendo algumas dessas obras públicas - observados evidentemente os limites da competência deste Tribunal -, o que deverá ser feito com base em critérios de relevância, materialidade e risco.

É curial mencionar que este Colegiado já aprovou o plano de fiscalização para o período de 2017/2018, nele contemplando a realização de auditoria em obras públicas que se encontram paralisadas e inacabadas.

Nesse diapasão, frise-se que a principal fonte dos recursos financeiros alocados para a execução dessas **trezentas e treze** obras públicas foi a **União Federal**, representando **58%** (cinquenta e oito por cento), seguindo-se **recursos estaduais**, na ordem de **37,2%** (trinta e sete inteiros e dois décimos por cento), e **municipais**, correspondentes a **4,8%** (quatro inteiros e oito décimos por cento).

O relatório em comento descortina, claramente, um cenário preocupante para o erário público em suas diferentes esferas - federal, estadual e municipal -, com reflexos extremamente nocivos para a sociedade potiguar.

E o que nos conduz a este entendimento?

A resposta a este questionamento pode ser extraída do próprio conteúdo do aludido relatório; que, aliás, é pródigo em detalhes a esse talante. A propósito, é mister pôr em devido relevo **alguns aspectos** que considero assaz relevantes e esclarecedores.

O **primeiro** deles se refere ao montante dos recursos públicos concernentes a essas obras, sendo **R\$ 600.056.928,19** (**seiscentos milhões cinquenta e seis mil novecentos e vinte e oito reais e dezenove centavos**) sob a forma de valores contratados, dos quais foram efetivamente aplicados **R\$ 308.452.363,67** (**trezentos e oito milhões quatrocentos e cinquenta e dois mil trezentos e sessenta e três reais e sessenta e sete centavos**). Sem, contudo, implicar a geração de quaisquer benefícios para a sociedade norte-rio-grandense.

Ou seja, configurando uma situação de potencial desperdício do dinheiro público. E exigindo desta Corte de Contas, por via de consequência, uma firme atuação para evitar que essa situação se torne ainda mais grave.

No universo das **trezentas e treze** obras citadas no relatório, **cento e oitenta e uma** estão paralisadas, ou seja, **58%** (cinquenta e oito por cento) do total, enquanto **cento e trinta e duas** encontram-se inacabadas, isto é, **42%** (quarenta e dois por cento) do mesmo total. Sendo que o traço distintivo entre elas caracteriza-se pela perspectiva de retomada das obras paralisadas, enquanto isto se afigura mais difícil em relação às obras inacabadas.

Nessas **trezentas e treze obras**, foram aplicados **R\$ 308.452.363,67** (trezentos e oito milhões quatrocentos e cinquenta e dois mil trezentos e sessenta e três reais e sessenta e sete centavos). Desse montante de recursos, **R\$ 268.164.714,75** (duzentos e sessenta e oito milhões cento e sessenta e quatro mil setecentos e catorze reais e setenta e cinco centavos), ou seja, **87%** (oitenta e sete por cento), **correspondem às obras que estão paralisadas**; enquanto **R\$ 40.287.648,92** (quarenta milhões duzentos e oitenta e sete mil seiscentos e quarenta e oito reais e noventa e dois centavos), isto é, **13%** (treze por cento), **dizem respeito às obras que se encontram inacabadas**.

Um caso emblemático é aquele referente à construção do Hospital Terciário de Natal, **cuja estrutura encontra-se inacabada, abandonada e depredada**. Mostrando-se, técnica e economicamente, **inviável de ser retomada ou readequada**, consoante ali frisou o corpo técnico da Inspeção de Controle Externo deste Tribunal.

Também ficou claro, no aludido relatório, que a execução parcial dessas obras públicas penaliza enormemente a sociedade como um todo,

sobretudo quando se observa que **os respectivos valores contratados**, em sua maioria (**55%**), visavam à realização de serviços abrangendo estradas e pontes (**27,5%**), abastecimento d'água (**16%**) e drenagem e pavimentação (**12,2%**).

O **segundo aspecto** está relacionado às principais causas que ensejaram a paralisação ou interrupção das mencionadas obras públicas, a saber: a) atraso ou suspensão dos repasses dos recursos de responsabilidade do Governo Federal; b) distrato/abandono da obra pela empresa contratada c) atraso ou suspensão dos repasses dos recursos a cargo do Governo Estadual; d) falta de recursos do tesouro estadual; e) falta de recursos do tesouro municipal; f) adequação de projetos e/ou planilhas perante órgão federal; g) inadequação em face de legislação sanitária e ambiental. Sendo que as duas primeiras causas – **atraso ou suspensão dos recursos federais (40,3%) e distrato/abandono da obra pela empresa contratada (15,7%)** -, foram responsáveis por **56%** (cinquenta e seis por cento) do total das obras paralisadas e inacabadas.

O **terceiro aspecto** diz respeito à possibilidade, ou mesmo à viabilidade, de cada obra pública objeto desse levantamento vir a ser retomada e finalizada, de modo a proporcionar à sociedade os benefícios e os resultados finalísticos que deram causa à elaboração dos seus projetos e à sua subsequente execução. Lamentavelmente, são obras públicas que ainda estão a demandar uma solução para a sua continuidade.

O **quarto aspecto** se reporta à urgente necessidade de se promover melhorias nas ações, rotinas e procedimentos relacionados ao controle e ao monitoramento dessas obras públicas, de sorte a minimizar os nefastos malefícios decorrentes do caos advindo da sua paralisação e/ou abandono, com prejuízos incomensuráveis ao erário público e à sociedade como um todo.

O **quinto aspecto** guarda estreita relação com a atividade de controle e fiscalização a cargo deste egrégio Tribunal de Contas. E se relaciona, de modo mais específico, com a disposição contida no artigo 45 da Lei Complementar Nacional nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que trata, essencialmente, da obrigatoriedade de o poder público só fazer a inclusão de novos projetos na lei orçamentária e nas de créditos adicionais após adequadamente atendidos os projetos em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, na forma estabelecida na respectiva lei de diretrizes orçamentárias.

Por dever de justiça, também gostaria de destacar, como **sexto aspecto**, o pioneirismo desse levantamento por iniciativa deste Tribunal de Contas, o que bem demonstra a preocupação deste órgão de controle externo em face de tão complexa temática. Sendo oportuno realçar que esse importante trabalho somente foi levado a efeito porque os eminentes Conselheiros que integram esta Casa aprovaram os **planos anuais de fiscalização** dos quais consta tal determinação, atinentes aos períodos de **2015/2016 e 2016/2017**.

Coube-me, então, apenas presidir, na condição de relator, as ações tendentes a alcançar esse significativo desiderato. O que fiz com enorme satisfação, por entender que essa pioneira iniciativa desta Corte de Contas muito contribuirá para que, doravante, essa problemática seja cada vez mais discutida e analisada, de sorte a se chegar ao seu adequado equacionamento.

Ainda por dever de justiça, desejo parabenizar os dirigentes da Inspeção de Controle Externo desta Casa, nas pessoas de Jaílson Tavares Pereira e José Monteiro Coelho Filho, que em momentos distintos estiveram à frente de tão importante iniciativa, bem como os técnicos diretamente responsáveis por sua execução, nas pessoas de Francisco Marcelo Assunção de Queiroz, Rosana

Barros Bezerra, Mayara Costa Duarte de Oliveira e Telma Galvão de Carvalho, tanto pela dedicação demonstrada no desenvolvimento de suas respectivas tarefas, quanto pela expressiva qualidade de todo o trabalho por eles realizado.

Cumpre-me ainda acrescentar que se trata de mais um relevante trabalho desenvolvido por este Tribunal de Contas, reafirmando, assim, o seu inafastável compromisso com o cumprimento da sua nobre missão institucional de “**exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a utilização dos recursos públicos, em benefício da sociedade**”.

III - VOTO

Em face do exposto, submeto o **relatório sobre obras paralisadas e inacabadas** à apreciação dos meus eminentes Pares, com a proposição de **VOTO** no sentido de que ele seja integralmente aprovado por esse egrégio Colegiado, com as seguintes determinações:

- a) instauração de processo, pela Diretoria de Atos e Execuções (DAE), para apuração de responsabilidade dos jurisdicionados que não enviaram as informações solicitadas por este Tribunal de Contas;
- b) expedição de recomendações:
 - aos chefes dos poderes Executivo e Legislativo dos jurisdicionados para que observem as disposições contidas no artigo 45 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de modo que sejam

consideradas, na elaboração da lei de diretrizes orçamentárias, as exigências necessárias ao atendimento dos projetos em execução e, na elaboração da respectiva lei orçamentária anual, os recursos indispensáveis ao seu prosseguimento e à sua conclusão;

- aos jurisdicionados abrangidos por esse levantamento para que adotem as providências indispensáveis ao aperfeiçoamento dos seus respectivos sistemas de controle, registro e arquivamento das informações sobre obras públicas, atentando-se para o imediato cumprimento das medidas preconizadas na Resolução nº 004/2013-TCE, especialmente quanto ao preenchimento do anexo XXIII do SIAI – Sistema Integrado de Auditoria Informatizada;

c) análise dos projetos de leis de diretrizes orçamentárias dos jurisdicionados pelas respectivas unidades técnicas desta Corte de Contas, no sentido de detectar possíveis fragilidades no cumprimento do disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

d) realização, em autos apartados, de auditorias específicas em algumas obras paralisadas e/ou inacabadas, considerando-se os critérios de relevância, materialidade e risco (PFA 2017/2018);

e) encaminhamento de cópia (em meio digital) do relatório:

- ao Governador do Estado/RN;

- à Assembleia Legislativa/RN;
 - à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado/RN;
 - às Promotorias de Justiça das Comarcas onde estão localizados os Municípios cujas obras públicas foram objeto do referido levantamento;
 - à Procuradoria-Geral do Ministério Público junto ao TCE/RN;
 - à Secretaria de Controle Externo (SECEX) do Tribunal de Contas da União (TCU) no Estado do Rio Grande do Norte;
 - à Superintendência da Caixa Econômica Federal no Estado do Rio Grande do Norte;
 - à Controladoria Geral da União;
 - à Controladoria Geral do Estado/RN;
 - às respectivas Prefeituras e Câmaras Municipais;
 - aos respectivos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, incluindo fundações e autarquias;
- f) divulgação do mencionado relatório, inclusive por intermédio de meios eletrônicos de amplo acesso ao público, de modo a permitir aos cidadãos o exercício do controle social.

Sala das Sessões do Tribunal Pleno, em Natal, 18 de maio de 2017.

Conselheiro TARCÍSIO COSTA

Relator