

# COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

## PROJETO DE LEI Nº 1.070, DE 2019

Apensado: PL nº 4.141/2019

Altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para dispor sobre a paralisação de obras públicas.

**Autor:** Deputado JOSÉ MEDEIROS

**Relator:** Deputado KIM KATAGUIRI

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.070, de 2019, de autoria do Deputado José Medeiros, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para dispor sobre a paralisação de obras públicas.

Encontra-se apensado a esta proposição o Projeto de Lei nº 4.141, de 2019, de autoria do Deputado Sérgio Vidigal, que dispõe sobre a obrigação de colocação de placas informativas em obras públicas paralisadas.

Distribuídas às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), de Finanças e Tributação (CFT), e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), as proposições estão sujeitas à apreciação conclusiva pelas comissões (art. 24, II, do RICD), sob regime ordinário de tramitação (art. 151, III, do RICD).

Transcorrido o prazo regimental, não foram oferecidas emendas no âmbito desta Comissão.

É o relatório.



## II - VOTO DO RELATOR

Conforme destaca o autor da proposição principal, é inegável que a paralisação de obras é um dos principais problemas da gestão pública brasileira. Por conta desse problema, os custos de execução muitas vezes disparam, em razão de serviços que ficam, às vezes, paralisados por meses, ou até anos. Após a retomada, muitas estruturas se perderam, e mesmo o projeto pode se mostrar obsoleto – isso sem contar no custo de oportunidade de não se ter usufruído a obra em tempo muito menor. Logicamente, a paralisação de obras decorre de muitos fatores, como o não pagamento de parcelas pelo Estado, a falência da empresa contratada, ou mesmo a identificação de vícios insanáveis na licitação ou no contrato. Outras vezes, porém, os custos da paralisação poderiam ter sido evitados, inclusive com a adoção de medidas menos gravosas quanto à execução dos trabalhos, e mais gravosas contra os responsáveis pelas irregularidades ou ilegalidades.

Para o autor do PL 4.141, de 2019, a proposta em questão fundamenta-se no art. 37 da Constituição Federal, que atesta que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios obedecerão ao princípio da publicidade. Ademais, ressalta que o pleno acesso dos cidadãos às informações relativas à coisa pública, bem como o direito destes de fiscalizar os negócios públicos, revestem-se de qualidade de direito fundamental.

No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), em recente auditoria operacional realizada com vistas a avaliar o atual cenário das obras paralisadas no país, financiadas com recursos da União, elaborou relatório de diagnóstico das obras paralisadas, consignado no Acórdão nº 1228/2021 - TCU – Plenário<sup>1</sup>, Relator Ministro Vital do Rêgo. A auditoria operacional, a partir do levantamento em mais de 38 mil contratos referentes a obras públicas em cinco bancos de dados do governo federal, identificou as causas raízes das paralisações das obras e fez recomendações ao Ministério da Economia, por

1

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/acordao%25201228%2520F2021/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguiri

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217656068000>



meio do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, com o objetivo de aperfeiçoar os procedimentos relacionados à gestão das obras e reduzir o desperdício de recursos públicos.

O diagnóstico utilizou como base de informações os bancos de dados dos órgãos e entidades da administração pública federal listados na tabela abaixo, englobando diversas tipologias de empreendimentos como escolas, creches, postos de saúde, edifícios administrativos, estradas, instalações esportivas, entre outros.

- Quantidade de contrato de obras e valores dos investimentos nas obras organizados por banco de dados:

| Banco de dados     | Quantidade    | Investimento                  | % Qtd          | % investimento |
|--------------------|---------------|-------------------------------|----------------|----------------|
| Caixa              | 14.224        | R\$ 15.087.800.486,65         | 37,03%         | 2,07%          |
| PAC                | 10.666        | R\$ 663.349.865.888,62        | 27,77%         | 91,11%         |
| Simec 2.0          | 9.055         | R\$ 10.412.537.470,92         | 23,57%         | 1,43%          |
| Simec Sesu         | 645           | R\$ 4.729.617.284,14          | 1,68%          | 0,65%          |
| Simec Setec        | 367           | R\$ 1.153.566.318,89          | 0,96%          | 0,16%          |
| DNIT               | 1.168         | R\$ 28.512.435.425,57         | 3,04%          | 3,92%          |
| Funasa             | 2.287         | R\$ 4.847.271.600,67          | 5,95%          | 0,67%          |
| <b>Total Geral</b> | <b>38.412</b> | <b>R\$ 725.456.451.626,74</b> | <b>100,00%</b> | <b>100,00%</b> |

Fonte: TC [011.196/2018-1](#), peça 139, p. 15

O diagnóstico constatou que pelo menos 14.403 contratos de obras se encontravam com a situação “paralisado” registrado nos bancos de dados. Somando-se os valores, esse rol de contratos totalizou a monta de aproximadamente R\$ 144 bilhões. Ressalta-se que apenas parte desse montante havia sido efetivamente investido nos empreendimentos à época da análise.

As principais causas constatadas que estavam conduzindo à ocorrência de obras paralisadas e inacabadas com recursos federais foram:

a) deficiência técnica;



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguiri  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217656068000>

- b) deficiências no fluxo orçamentário/financeiro; e
- c) abandono das obras pelas empresas contratadas.

Ao realizar um aprofundamento da avaliação das causas, chegou-se à conclusão de que o mau planejamento dos empreendimentos é o principal fator de paralisação tanto para obras de baixo como de alto valor: projeto básico deficiente, falta de contrapartida e falta de capacidade técnica para execução do empreendimento.

As proposições em análise foram elaboradas como forma de tentar reduzir a grande quantidade de obras paralisadas em todo o país. O PL 1070/2019 introduz a Seção VI ao Capítulo III da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, para impor uma análise de custo, risco e benefícios da suspensão provisória de obras públicas.

Nesse sentido, este projeto de lei estabelece que, constatada qualquer irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, não sendo possível o saneamento, a decisão, administrativa ou judicial, sobre a paralisação da obra somente será adotada na hipótese em que se revelar como medida de interesse público, observados, necessariamente, os seguintes aspectos:

- I – impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
- II – riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
- III – motivação social e ambiental do empreendimento;
- IV – custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;
- V – despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;
- VI – despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
- VII – medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou da entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;



VIII – custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;

IX – empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação;

X – custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;

XI – custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Ademais, a proposição prevê que, caso a paralisação não se revele como medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de cobrança de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da aplicação de penalidades e da apuração de responsabilidades.

Busca-se com essas medidas reduzir os impactos que a paralisação de uma obra pública causa à população, bem como aos cofres públicos. Para isso, são estabelecidos diversos parâmetros que deverão ser observados, antes da tomada da decisão acerca da paralisação da obra.

Entendemos, nessa linha, também pela pertinência das disposições contidas na proposição apensada, o Projeto de Lei nº 4.141, de 2019, que dispõe sobre a obrigação de colocação de placas informativas em obras públicas paralisadas. Concordamos com o autor do PL 4.141, de 2019, para quem é de notório conhecimento que as obras públicas inacabadas perturbam as cidades, impactando negativamente no valor de imóveis, na insegurança, na descrença com a política e na indisposição para a prática da cidadania. Obras públicas inacabadas implicam despesas de manutenção e preservação da parcela parcialmente construída, consumindo orçamento e dinheiro dos cidadãos.

Dessa forma, o acesso à informação pública é condição imprescindível para a fiscalização das obras da Administração, pois, por meio dessas informações, os cidadãos podem acompanhar, questionar e denunciar qualquer irregularidade observada.



Cabe destacar que a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativo), acerca da colocação de placas em obras públicas paralisadas, assim estabelece:

“Art. 115. ....

.....

§ 5º Em caso de impedimento, ordem de paralisação ou suspensão do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente pelo tempo correspondente, anotadas tais circunstâncias mediante simples apostila

§ 6º Nas contratações de obras, verificada a ocorrência do disposto no § 5º deste artigo 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.

.....”

Em resumo, o projeto de lei é bastante meritório. Ocorre, porém, que a Lei 8.666/1993 está em vias de ser revogada pela Lei 14.133/2021. Com efeito, a Lei 14.133/2021 já está em vigor e, quando completar dois anos de sua vigência, revogará a Lei nº 8.666/1993. Vejamos os artigos finais da Lei 14.133/2021:

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguiri  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217656068000>

Art. 194. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 1º de abril de 2021; 200º da Independência e 133º da República.

Assim, é necessário apresentar um substitutivo, em que as alterações sejam feitas também na Lei 14.133/2021, a fim de que após a revogação da Lei 8.666/1993 em 2023, as alterações feitas por este PL continuem a vigor no ordenamento jurídico.

Ante o exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.070, de 2019, e do seu apensado, Projeto de Lei nº 4.141, de 2019, nos termos do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2021.

Deputado KIM KATAGUIRI  
Relator

**COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO**

**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nº 1.070, DE 2019 E Nº 4.141, DE 2019**

Altera a Lei 8.666 de 1993  
e a Lei 14.133 de 2021  
para dispor sobre obras  
públicas paralisadas O  
Congresso Nacional  
decreta:



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguirí  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217656068000>



Art. 1º. Esta Lei altera a Lei 8.666 de 1993 e a Lei 14.133 de 2021 para dispor sobre obras públicas paralisadas.

Art. 2º O Capítulo III da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar acrescido da seguinte Seção VI:

#### **“Seção VI**

##### **Da nulidade dos contratos**

Art. 80-A. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada com avaliação de pelo menos os seguintes aspectos:

- I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;
- II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;
- III - motivação social e ambiental do contrato;
- IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;
- V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;
- VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
- VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
- VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;



IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;

X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;

XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele a medida mais eficiente, o poder público deverá manter a vigência do contrato e, se cabível, solucionar a irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

Art. 80-B. A declaração de nulidade do contrato administrativo requererá análise prévia, na forma do art. 80-A desta Lei, e operará retroativamente, impedindo os efeitos jurídicos que o contrato deveria produzir ordinariamente e desconstituindo os já produzidos.

§ 1º Caso não seja possível o retorno à situação fática anterior, a nulidade será resolvida pela indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e aplicação das penalidades cabíveis.

§ 2º Ao declarar a nulidade do contrato, a autoridade, com vistas à continuidade da atividade administrativa, poderá decidir que ela só tenha eficácia em momento futuro, suficiente para efetuar nova contratação, por prazo de até 6 (seis) meses, prorrogável uma única vez.

Art. 80-C. A nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável, e será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa.



Art. 80-D. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa”.

Art. 3º. A Lei 8.666 de 1993 passa a vigor com as seguintes alterações:

“Art. 49.....

.....

§2º. A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no § 2º do art. 80-B desta Lei.”

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º. Fica revogado o art. 59 da Lei 8.666 de 1993:

Sala da Comissão, em        de        de 2021.

Deputado KIM KATAGUIRI  
Relator

