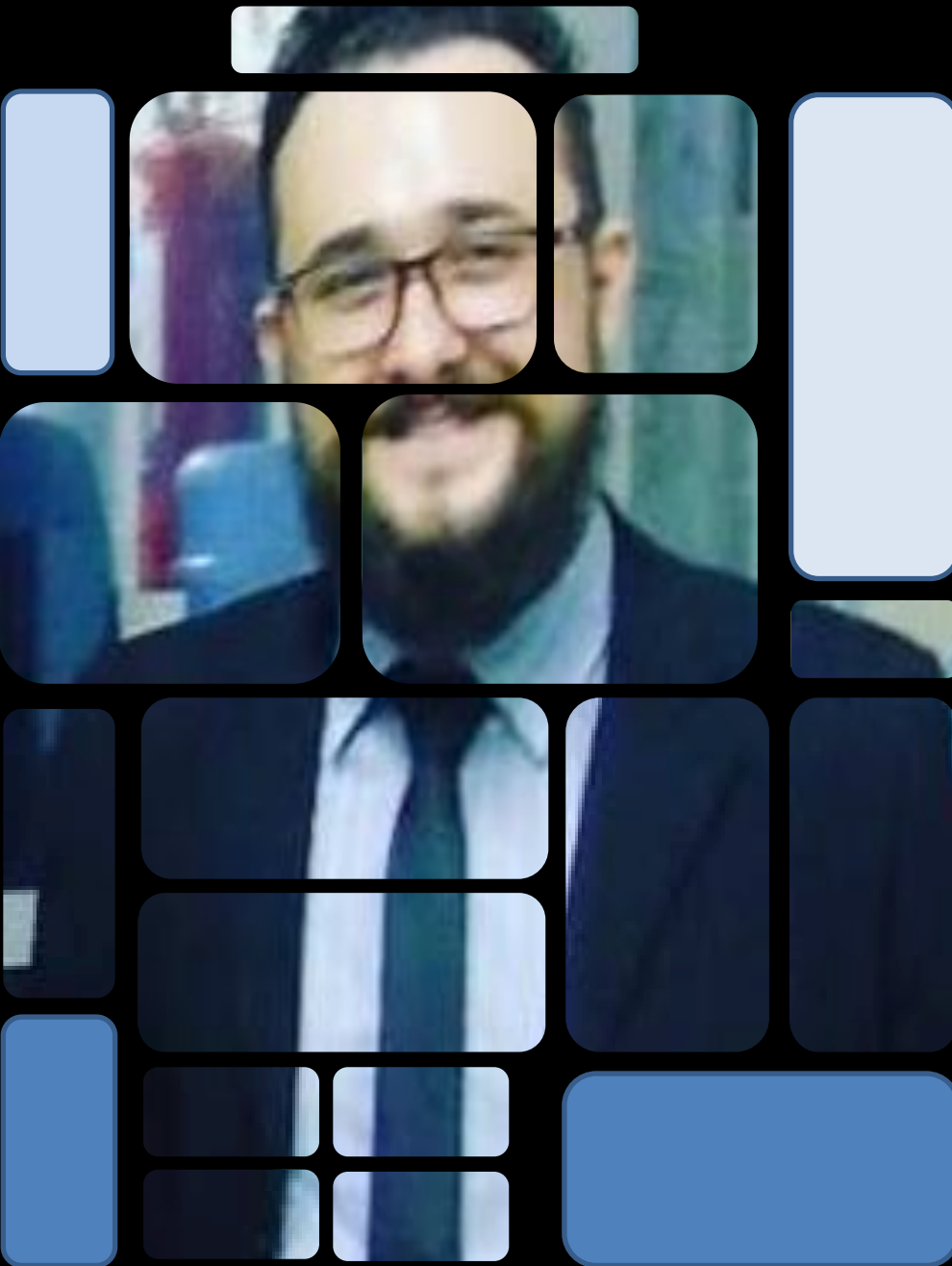




# Professor Bruno Cabral



- Pós-graduado em Gestão Pública (IFPE; 2017);
- Mestrando em Gestão Pública e Cooperação Internacional (UFPB, 2017);
- Especialista em Gestão Financeira, Auditoria e Controladoria (FAAM; 2013);
- Graduado em Ciências Contábeis (FACET; 2007);
- Exerce atualmente Auditoria Governamental;
- Colunista do Site Falando de Gestão (FG);
- Parecerista de Regras da ABNT do Livro de Gestão Pública do Grupo de Técnicos Administrativos da Educação Federal (GPTAE) e Organizador da quinta edição do Livro de Gestão Pública do Grupo de Técnicos Administrativos da Educação Federal (GPTAE);
- Parecerista *ad hoc* pela Revista de Educação Interdisciplinar e Ciências Sociais (RECEI);
- Diretor de Capacitação e Aperfeiçoamento da União Nacional dos Auditores do Ministério da Educação (UNAMEC); e
- Estudante e pesquisador no grupo de pesquisa de Estudos em Estado, Sociedade e Políticas Públicas (GESPP); e pesquisador no grupo de pesquisa em Vulnerabilidades Urbanas e Socioambientais.

# SUMÁRIO

---

1. Introdução;
2. Panorama normativo;
3. Panorama das etapas de contratação do empreendimento;
4. Avaliação de valores para contratação de obras, orçamento;
5. Governança e gestão das obras públicas; e
6. Principais achados em uma auditoria de obras públicas.

# INTRODUÇÃO

Encontramos obras inacabadas de todas as idades e em diversos estágios de abandono. A Ferrovia Transnordestina, exemplo, deve ser considerada a obra inacabada mais antiga do País, pois sua construção teve início ainda no Império e continua inconclusa, a desafiar administrações e gerações.

O prédio da Justiça Estadual do Amazonas, em Manaus, está há tanto tempo abandonado, quase 20 anos, que sua eventual retomada deverá ser precedida de uma avaliação técnica, para que sejam determinadas as possibilidades de aproveitamento de sua estrutura, e a readequação do projeto às atuais necessidades da Justiça e suas Varas (BRASIL, 1995).

# INTRODUÇÃO

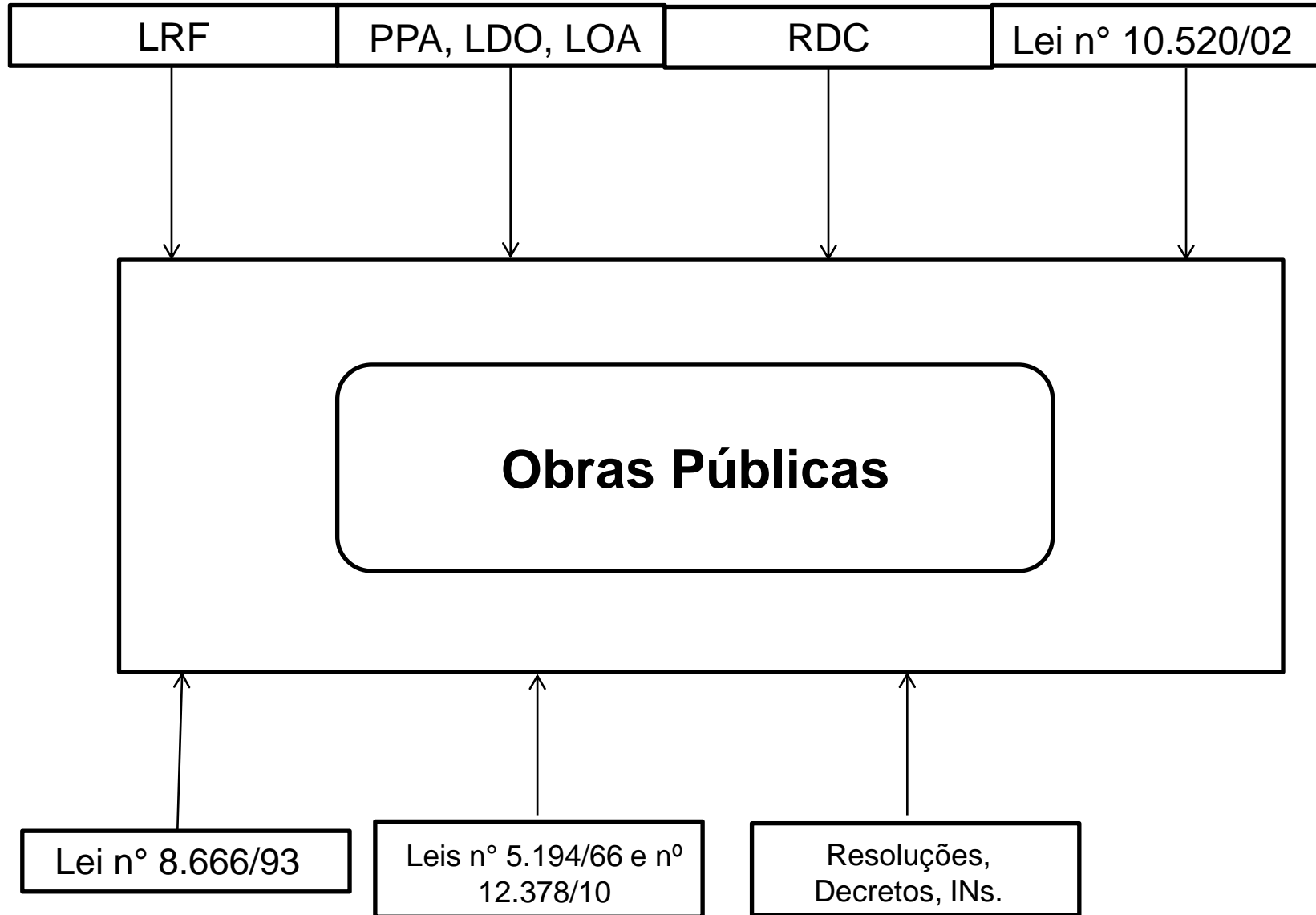
Cada obra, cada empreendimento é um objeto específico (padrão de acabamento, concepção estrutural, custos locais, produtividade local da mão de obra, tipos de solos e prazo para entrega da obra), em total diferença, exemplo, de produtos ou serviços, que se encontram padronizados, no mercado.

Nesse cenário, diferentemente de uma indústria, a obra ou serviço de engenharia se desloca para o local, onde será executado e pode haver diversos imprevistos.

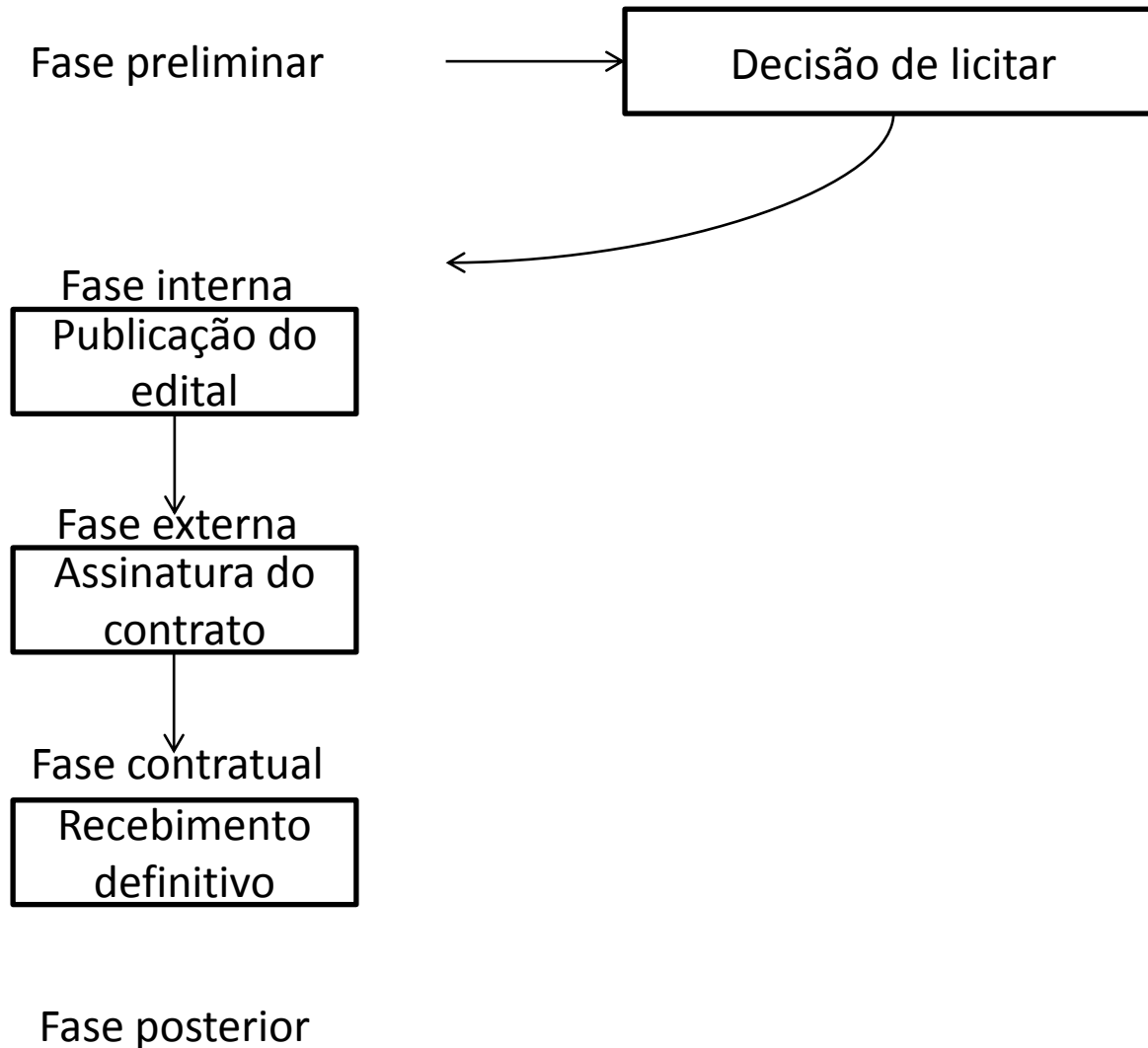
# INTRODUÇÃO

Para Furtado (2001) como forma de diferenciar contrato de obra ou de serviço, tem-se a necessidade de auferir a “tangibilidade”, da materialidade, do objeto. Uma nova materialidade, será obra. Na reforma como existe uma nova materialidade, ou uma nova tangibilidade, será obra. Em contrário é o caso de conservação, onde não é criado visualmente nenhum aspecto materialmente novo.

# PANORAMA NORMATIVO



# PANORAMA DA CONTRATAÇÃO





## FASE PRELIMINAR

A fase preliminar é a etapa na qual irá se desenhar o futuro investimento, e, é o pontapé inicial da fase técnica sobre o político.

É onde será previsto todo o fator de custo, mesmo tendo precisão mínima o custo é menor se feito nessa etapa toda a previsão.

# FASE PRELIMINAR

Dessa forma, toda obra é um plano de investimento, onde deve-se ter compatibilidade com o Plano Estratégico da Instituição, exemplo, a Resolução do CNJ n° 114:

*Art. 2º Os tribunais elaborarão o plano de obras, a partir de seu programa de necessidades, de seu planejamento estratégico e das diretrizes fixadas pelo Conselho Nacional de Justiça, atendendo a Resolução nº 102, de 15 de dezembro de 2009.*

*§ 5º Para a avaliação, aprovação e priorização das obras será emitido parecer técnico pelas unidades de planejamento, orçamento e finanças e pela unidade de controle interno, a que se refere o art. 8º desta Resolução, tendo em vista o planejamento estratégico e as necessidades sistêmicas do ramo da justiça, a finalidade, o padrão de construção, o custo estimado da obra e demais aspectos, observados os critérios e referenciais fixados pelo Conselho Nacional de Justiça.*

## FASE INTERNA

Nessa fase, a Lei nº 8.666/93, traz essa etapa como o “ procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente”.

## FASE INTERNA

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

IX - 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, devendo conter os

## FASE INTERNA

Definir as quantidades e os custos de serviços e fornecimentos com precisão compatível com o tipo e porte da obra, de tal forma a ensejar a determinação do custo global da obra com precisão de mais ou menos 15% (Resolução nº 361/91);

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental (Lei nº 6.938/81).

## FASE INTERNA

Na preparação do edital, os requisitos mínimos inseridos neste documento, não devem se opor as normas e princípios da Lei de compras públicas, onde são relacionadas ao projeto básico, preços referenciais, critérios de aceitabilidade de preços, requisitos para habilitação, previsão de recursos orçamentários, formas de execução, modalidade de licitação, sendo estudadas, previstas e contempladas nos documentos de licitação.

X - Projeto Executivo - o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT:

## FASE EXTERNA

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

Após a conclusão e a publicação do edital, ocorre a assinatura do contrato e a sua publicação. Vale ressaltar que qualquer detecção de falha nas diretrizes do instrumento convocatório e a sua necessidade de alteração para correção. Na questão de reabertura de prazo, caso afete a formulação de proposta, abre-se o prazo, sim.

## FASE EXTERNA

Existem dois estágios, o primeiro, é a verificação e estudo da documentação de habilitação dos concorrentes (jurídica, técnica, econômico-financeira, fiscal, e o cumprimento da proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos; Por outro, após a habilitação serão verificados o atendimento aos requisitos do instrumento convocatório, serão abertas as propostas e verificados o atendimento dos requisitos ao edital e a adequação dos preços fornecidos pelo mercado ou órgão oficial, caso não atendidas serão desclassificadas. Antes da homologação e adjudicação, é feita a classificação



## FASE EXTERNA

Na fase contratual : § 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

Na fiscalização da execução da obra: Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

## FASE EXTERNA

Provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;

Definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;

## FASE PÓS-OBRA

Vale ressaltar, mesmo que após a entrega da obra pública, concluindo perfeitamente o empreendimento para a sociedade, a administração pública deverá adotar medidas de desenvolvimento/manutenção das condições da obra entregue.

Ainda assim, para a preservação de qualquer obra pública, há a necessidade de plano sistêmico e operacional de intervenções.

# AVALIAÇÃO DE VALORES

Fase do empreendimento	Avaliação de custo	Referências	Precisão	Recurso para avaliação
Inicial	Expedita	Custos por m <sup>2</sup> ou km	Baixa	Pouco
Intermediária	Resumida	Orçamento estimado dos serviços	Média	Médio
Final	Detalhada	Orçamento detalhado dos serviços	Alta	Elevado

Fonte: ALTOUNIAN, 2014.

# ORÇAMENTO



Ambos conceitos não são sinônimos; dessa forma, a gestão está relacionada com o gerenciamento da obra pública, enquanto que governança é gestão, onde a transparência (*accountability*) e controle do uso dos recursos e no atendimento às necessidades e interesses dos *stakeholders* em qualquer sistema produtivo.

Ambos conceitos não são sinônimos; dessa forma, a gestão está relacionada com o gerenciamento da obra pública, enquanto que governança é gestão, onde a transparência (*accountability*) e controle do uso dos recursos e no atendimento às necessidades e interesses dos *stakeholders* em qualquer sistema produtivo.

Nesse cenário, existe a possibilidade que gestores se desviem das necessidades e do interesse público. Ainda assim, para que seja superado o conflito de agência, é preciso investir e incentivar um arsenal de mecanismos, para alinhar decisões e comportamentos ao interesse dos principais, ou dos *taxpayers*.



Algumas e as principais ferramentas para convergir atitudes ao interesse público são: **conselho de administração, auditoria independente e conselho fiscal.** Trazendo para a realidade pública, tem-se grande quantidade de *stakeholders* como os cidadãos, que podem se utilizar dos recursos como **controles internos, externos e social.**

Podemos trazer um exemplo de uma construção de uma UPA, onde o fim do administrador público não é, apenas, planejar e executar obras não com fim nela mesmo, mas respeitar os princípios como **gestão ética, eficiente, efetiva, transparência, economicidade e isonomia.**

O IBGC traz princípios básicos como **transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.**

- A transparência deve informar todos os dados principais, financeiros e não financeiros, como também aquela que seja obrigatória ou não.
- Na equidade todos os *stakeholders* são tratados de forma igualitária, justa e isonômica.

- A prestação de contas resgata o dever de prestar contas pelas pessoas que geriram o recurso público, atos e omissões podem receber sanções (*responsividade*).
- Na responsabilidade corporativa, o administrador ou agentes públicos devem considerar a ordem social e econômica com sustentabilidade, para atingir não só a longevidade das operações e negócios como incorporando esses aspectos.

Em relação prática, exemplo, podemos elencar obrigatoriedade das instituições instituírem:

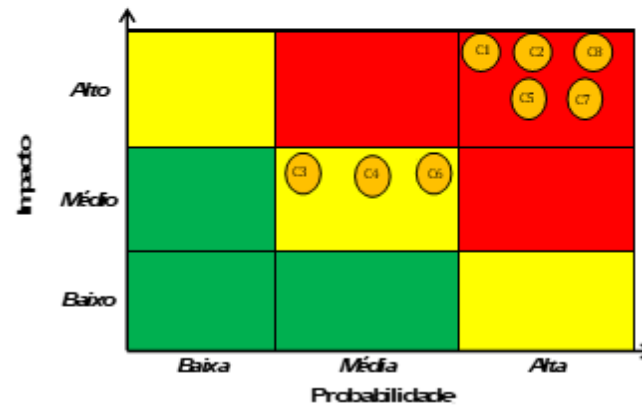
- a) Plano estratégico ou a gestão estratégica: documento formal;
- b) Conselhos ou comitês de acompanhamento;
- c) Acompanhamento por indicadores;
- d) Gestão de riscos;
- e) Sistemas de controles; e
- f) Prestação de contas e transparência das informações.

A aplicação de penalidade, nos órgãos públicos, carecem de procedimentos padrões para aplicação:

104. O responsável pela Coordenação Geral de Cadastro e Licitações esclareceu que não existem procedimentos padronizados para aplicação de penalidade e que esta ausência prejudica, em especial, o devido processo legal. Em consequência, nas poucas vezes em que o DNIT decidiu apenar uma empresa contratada, foi obrigado a rever sua decisão por determinação judicial, por descumprimento direto aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

# PRINCIPAIS ACHADOS

Projeto/Processo	Riscos/Pontos	Recomendações
1. Processo de Gerenciamento e Fiscalização de Obras.	4	08



## PRINCIPAIS ACHADOS

- Utilização ou aproveitamento de resquício de obras públicas, para alguma atividade intermediária da instituição;
- Ausência de projetos básicos e arquitetônicos, devidamente instruídos e autuados juntos ao processo administrativo, em relação a uma obra específica;
- Ausência de memórias de cálculos e dos relatórios fotográficos por medição, devidamente instruídos e autuados juntos



## PRINCIPAIS ACHADOS

- Ausência de justificativas para supressões e acréscimos de forma pormenorizada, que prevejam quais os argumentos efetivos da fiscalização de determinada obra;
- *AS BUILT desatualizados ou em discordância ao previsto/executado;*
- A ausência dos Projetos Geométricos, de Terraplanagem e de Pavimentação;



