

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**CÍNTIA MARTTA MORAES**

**A GESTÃO NO ACOMPANHAMENTO**  
**DE OBRAS PÚBLICAS EM SAPIRANGA/RS**

**PORTO ALEGRE/RS**

**2015**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**CÍNTIA MARTTA MORAES**

**A GESTÃO NO ACOMPANHAMENTO**  
**DE OBRAS PÚBLICAS EM SAPIRANGA/RS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal - modalidade a distância - da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista em Gestão Pública

Orientador: Prof. Dr. Carlos Honorato

**PORTO ALEGRE/RS**

**2015**

**CÍNTIA MARTTA MORAES**

**A GESTÃO NO ACOMPANHAMENTO  
DE OBRAS PÚBLICAS EM SAPIRANGA/RS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância – da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista em Gestão Pública

Aprovado em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

---

Orientador Prof. Dr. Carlos Honorato

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Rosinha da Silva Machado Carrion

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Daniela Santos

***Dedico esta conquista às pessoas importantes que fazem parte da minha vida: familiares, amigos e colegas.***

## **AGRADECIMENTOS**

*Um agradecimento especial ao orientador Carlos Honorato e à tutora Roberta Sawitzki, pela paciência de uma revisão crítica, cuidadosa e dedicada. Sou grata pelo privilégio de compartilhar suas sabedorias na condição de “aprendiz”, assim como de usufruir seus estímulos e esperanças.*

*Aos professores e tutores do Curso, não somente pela construção de saberes e conhecimentos, mas também pelas experiências de cultura e valorização a seus “educandos”.*

*Aos colegas de curso pela busca dos mesmos objetivos, por partilharmos dos mesmos sonhos, pela luta contra os mesmos obstáculos, pelas dificuldades vencidas.*

*Ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal na modalidade à distância.*

*À Universidade Federal do Rio Grande do Sul.*

*Aos colegas da Prefeitura Municipal de Sapiranga.*

*Aos meus pais e meu namorado pelo estímulo a continuar sempre.*

*A Deus, sempre presente.*

## RESUMO

A gestão no acompanhamento de obras é uma ferramenta de controle eficaz para obras de cunho público. Este trabalho apresenta um estudo sobre a presença da gestão no acompanhamento de obras públicas no Município de Saporanga. O tema verifica os métodos de gestão, se há uma correta compreensão e uso da legislação relacionada à licitação e fiscalização e a compatibilização do processo de acompanhamento de obras. O projeto básico, a licitação e a fiscalização são etapas essenciais para o processo de execução de obras públicas e são abordados mais profundamente para o melhor entendimento de todo o estudo. Para tanto, é analisado o estudo de caso, ilustrando a realidade vivida no Município, com a construção de Unidade de Saúde. O estudo de caso possibilita a compreensão do comportamento dos agentes e servidores perante divergências entre projeto e fiscalização e suas consequências, que são os aditivos e supressões. Com o desenvolvimento deste trabalho, é possível verificar o porquê das incompatibilidades entre projeto, memorial descritivo e orçamento antes de encaminhar ao processo licitatório. Com a solução da compatibilização, acredita-se que a fiscalização não terá problemas na obra e não trará prejuízos ao Município. Com a incompatibilidade, percebe-se a existência de transtornos burocráticos internos que atrasam os cronogramas das obras e acarretam em prejuízos financeiros.

**Palavras-chave:** Obras públicas. Gestão. Projeto básico. Licitação. Fiscalização.

## ABSTRACT

The management in monitoring works is an effective control tool for the public nature works. This paper presents a study on the presence of management in monitoring public works in the city of Sapiranga. The subject verifies the methods of management if there is a correct understanding and use of legislation related to bidding and supervision and the compatibility of the construction monitoring process. The basic design, bidding and supervision are essential steps for the implementation process of public works and are discussed more deeply to better understand the entire study. For this case study is analyzed, illustrating the reality experienced in the city, with the construction of the Health Unit. The case study furthers our understanding of the behavior of agents and servers before divergences between design and supervision and its consequences, which are additives and deletions. With the development of this work is possible to see why incompatibilities between design, specification and budget before forwarding to the bidding process. With the solution's compatibility, it is believed that the review will have no problems in the work and not bring losses to the municipality. With the mismatch, we see the existence of internal bureaucratic disorders that delay the schedules of works and entail financial losses.

**Keywords:** Public works. Management. Basic design. Bidding. Supervision.

## LISTA DE SIGLAS

CEVS – Centro Estadual de Vigilância em Saúde

GLP – Gás Liquefeito de Petróleo

GM – Gases Medicinais

H – hora

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LI – Licença de Instalação

LP – Licença Prévia

LO – Licença de Operação

M – metro

ML – metro linear

M<sup>2</sup> - metro quadrado

M<sup>3</sup> - metro cúbico

PPCI – Projeto de Proteção Contra Incêndio

PMS – Prefeitura Municipal de Sapiranga

PO – Planilha Orçamentária

SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal

SISMOB – Sistema de Monitoramento de Obras

SPDA – Sistemas de Proteção contra Descargas Atmosféricas

UPA – Unidade de Pronto Atendimento

UN - Unidade

TCU – Tribunal de Contas da União

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Lista de etapas da obra.....	32
Quadro 2 - Aditivo contratual 1.....	35
Quadro 3 - Aditivo contratual 2.....	36
Quadro 4 - Nível de precisão de projetos.....	38
Quadro 5 - Supressões contratuais.....	40

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS .....</b>	<b>13</b>
2.1 PROCESSO LICITATÓRIO .....	13
2.2 PROJETO BÁSICO .....	14
2.3 CAPTAÇÃO DE RECURSOS .....	19
2.4 LICITAÇÃO .....	20
2.5 FISCALIZAÇÃO .....	23
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>25</b>
3.1 MÉTODO ESCOLHIDO E JUSTIFICATIVA .....	25
3.2 COLETA DE DADOS .....	26
3.3 ORGANIZAÇÃO OBJETO DE ESTUDO E PARTICIPANTES DA PESQUISA .....	27
3.4 ANÁLISE DE DADOS .....	27
<b>4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>29</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>41</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>43</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As municipalidades são responsáveis pelo desenvolvimento urbano das cidades. Os agentes e seus servidores tem a função de executar de forma responsável as melhorias para os cidadãos e usam ferramentas técnicas para produção de propostas, captação de recursos, projetos de ampliação, reforma, construção de infraestrutura e fiscalização, com o objetivo de proporcionar à população serviços com qualidade.

Cabe à gestão<sup>1</sup> a otimização do funcionamento das organizações através da tomada de decisões racionais fundamentadas em dados e informações relevantes ao cotidiano de uma atividade empresarial, industrial ou governamental. Fayol (1916) define, em seu livro *Administração Industrial e Geral*, que as principais atividades de um gestor são planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar. O município de Sapiranga/RS possui, entre outros, o Setor de Arquitetura, que é responsável direto pela execução de projetos e suas fiscalizações e o Setor de Licitações, responsável pelo processo de licitação, processo este que possibilita a contratação de obras e serviços para as melhorias no município.

Uma obra pública é qualquer intervenção espacial, urbana ou rural, empreendida pelo Poder Público, e que possua, em geral, interesse público. Dessa forma, edifícios, obras de infraestrutura e projetos urbanos, como praças, prédios ou obras viárias são consideradas obras públicas. O projeto, execução e manutenção de obras públicas é uma das principais funções da administração pública.

A Lei de Licitações defende que obra pública é considerada toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem público. Ela pode ser realizada de forma direta, quando a obra é feita pelo próprio órgão ou entidade da Administração, por seus próprios meios; ou de forma indireta, quando a obra é contratada com terceiros por meio de licitação. Neste caso, são autorizados diversos regimes de contratação que serão expostos no subtítulo Licitações.

---

<sup>1</sup> A gestão não pode ser considerada como uma ciência, pois as teorias gerais demonstradas cientificamente raramente são suficientes para o processo de tomada de decisões. É também necessário algum conhecimento empírico, preenchendo a distância que separa as teorias gerais da realidade vivida em cada organização. Isso justifica a importância da experiência e do convívio com as situações concretas vividas diariamente no local onde se desenrola a ação.

Com projetos incompletos, por falta de tempo e de profissionais especializados, deficiência de padronização, não entendimento da legislação e aprovação dos órgãos competentes, vê-se que as obras públicas apresentam problemas de incompatibilidade entre projeto, planilha orçamentária e memorial descritivo, acarretando em problemas entre Prefeitura e empresa executora das obras públicas. Quando estes problemas acontecem, é possível prever que na obra haverá aditivos, gerados por eventuais surpresas que serão conhecidas apenas no período de execução. A fiscalização terá problemas para tomar decisões referentes a valores adicionais ou supressões na obra. Percebe-se, assim, a necessidade de entender os conflitos que se estabelecem entre as duas fases e como compatibilizá-las. A gestão deve estar presente como apoio, com a missão de solucionar os problemas, para projetar e executar com precisão.

Atualmente, o sistema utilizado pela Prefeitura de Sapiranga para executar o projeto e a fiscalização é precário e não há padronização. Se não há padronização, não há confiabilidade. Por isso, a lei de licitações<sup>2</sup> protege e rege os processos de forma coerente, pois está apoiado em lei específica, número 8.666/1993, possibilitando a minimização de situações que, muitas vezes, complicam as relações entre empresa e órgão público, principalmente pela dificuldade de compatibilização entre projeto e fiscalização.

Diante deste contexto, surge o seguinte questionamento: de que forma a Prefeitura de Sapiranga realiza a gestão no acompanhamento de obras públicas com vistas a atender à legislação e compatibilizar projeto e execução? Este trabalho analisa se os métodos de gestão no acompanhamento de obras públicas da prefeitura de Sapiranga estão atendendo à legislação específica para o processo licitatório e compatibilizando projeto e execução. Considerando esta proposta, o referencial teórico se aprofunda nas principais características do processo licitatório e da fiscalização e na análise das leis vigentes que os norteiam.

O estudo pretende apresentar, por meio do conhecimento da legislação, instrumentos para minimização de problemas que são vistos na hora da execução destas obras públicas, e a importância da compatibilização entre o projeto executivo e o que será executado.

---

<sup>2</sup> A lei de licitações rege todo o processo licitatório.

O desenvolvimento do presente trabalho vem ao encontro das necessidades atuais de atender à legislação que rege o processo licitatório, da fiscalização de obra e da compatibilização entre projeto e execução, diminuindo problemas de aditivos e supressões no canteiro de obras. A gestão do acompanhamento de obras se faz necessária pelo fato de haverem problemas nas três fases do processo, que precisam ser executados de maneira eficiente, para que os objetivos estabelecidos sejam atingidos.

Como procedimentos metodológicos o presente estudo se utilizou dos preceitos da pesquisa qualitativa, onde há o contato direto do pesquisador com a situação estudada. Realizou-se, assim, um estudo de caso durante o ano de 2014, na cidade da Sapiranga, tomando como objeto de análise o projeto de Unidade de Pronto Atendimento – 24 horas, recurso federal captado pela municipalidade no ano de 2012. O projeto utilizado é padrão do Governo do Estado, a licitação é tipo Concorrência Pública, e o início da obra se deu no mês de dezembro de 2013 e finalizou no mês de fevereiro de 2015. A coleta de dados se deu a partir de pesquisa documental e da observação participativa. A análise de dados ocorreu a partir do confronto entre os dados coletados, conceitos, leis específicas e observações do pesquisador no estudo de caso, permitindo, assim, uma apresentação e análise dos dados com vistas a identificar os problemas ocorridos na gestão de acompanhamento e suas causas, contribuindo para a discussão da problemática do trabalho.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos distintos. O primeiro capítulo conta desta introdução, seguido do segundo capítulo, em que são abordados conceitos e leis sobre os processos do acompanhamento de obras públicas, processo licitatório, projeto básico, captação de recursos, licitação e, por fim, fiscalização. O terceiro capítulo traz os procedimentos metodológicos adotados. O quarto capítulo apresenta os resultados da pesquisa alcançados a partir do estudo de caso que possibilitou ilustrar como ocorre de fato a fase de gestão no acompanhamento de obras. Por último, o trabalho apresenta as conclusões do pesquisador após a efetivação da pesquisa.

## 2 PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS

O acompanhamento de obra pública possui basicamente três etapas para a realização dos serviços. É formado por projeto, licitação e fiscalização. O que torna o acompanhamento de obras públicas diferente de obras privadas é o processo licitatório para contratação e as leis que regem todas as etapas do processo.

A gestão no acompanhamento de obras públicas aborda os passos integrantes do processo de projeto e execução da obra, permite o crescimento de produção, diminui a interferência entre empresa (contratado) e órgão público (contratante) e garante a entrega do produto final com qualidade e sem gerar custos extras.

São instrumentos da gestão de acompanhamento de obras o projeto básico e a fiscalização. Neles acontece a maior parte do processo. A seguir, será descrito o processo licitatório e suas etapas.

### 2.1 PROCESSO LICITATÓRIO

O processo licitatório para execução de obras públicas é composto de etapas que burocratizam o sistema. Essa burocratização tem por objetivo prezar pela qualidade do produto final e pela sociedade, atendendo às necessidades e protegendo financeiramente o patrimônio público.

O processo licitatório tem início quando o agente público define que há necessidade de alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços. Nota-se que o agente não cria a ideia, ele constata a necessidade de fazer essas contratações conforme a realidade local.

O segundo passo é analisar a forma de contratação, podendo haver ou não a necessidade de licitação. Se esta não houver, a contratação será de dispensa ou de inexigibilidade de licitação. Tais formas de contratação são consideradas, conforme art. 25, Lei 8.666/93, “quando houver inviabilidade de competição”.

Di Pietro (2002) confirma que:

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às

necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável (p. 320-321).

Observando sempre o objetivo do trabalho e sabendo que o nosso objeto é o estudo de uma obra, será abordada mais profundamente a necessidade de eventual execução de edificação pública em determinado município, podendo, assim, explicar com maior clareza as fases do processo.

## 2.2 PROJETO BÁSICO

O projeto básico é o início do processo, quando há necessidade de uma contratação para eventual serviço de construção civil. É necessário para que ocorra a licitação, pois é através do projeto básico que as contratações são efetuadas e a partir do qual dá-se início à fiscalização<sup>3</sup> da obra. A contratação da empresa que fará a execução da obra pública depende do processo licitatório.

O projeto básico é a primeira etapa a se realizar, é o mentor, a base de todas as ideias que serão um dia executadas, é a possibilidade de criação. Nessa etapa, descreve-se cada fase da obra por meio de desenho técnico, memorial descritivo, cronograma e planilha orçamentária. É através desses instrumentos que são definidos os materiais, técnicas construtivas, texturas, cores, onde e como serão empregados. A lei de licitações, Lei n.º 8.666/1993, disciplinou, no âmbito da Administração Pública, que haja projeto básico para a contratação de qualquer obra ou serviço. Assan (1998), em *Das Licitações e Concessões*, conceitua: “Projeto básico, para obras e serviços corresponde ao detalhamento do objeto de modo a permitir a perfeita identificação do que é pretendido pelo órgão licitante e, com precisão, as circunstâncias e modo de realização”.

Nos termos do art. 6.º, IX, da Lei 8.666/93:

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

---

<sup>3</sup> Para contextualizar, fiscalização, conforme o Dicionário da Língua Portuguesa, Aurélio, 1993, significa “vigiar examinando”, é a defesa do projetado.

O projeto pode ser arquitetônico, quando forem prédios, reformas, paisagismo ou acessibilidade. No caso de estradas e saneamento, denomina-se projeto civil. O projeto arquitetônico básico é compreendido de plantas baixas, cortes, fachadas, memorial descritivo, planilha orçamentária e cronograma. Nos termos do art. 40, § 2º, I, da Lei 8.666/93: “Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante: o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos”.

As plantas baixas são desenhos de um prédio, cortados a 1,50m de altura, mostrando a relação entre os ambientes de uma vista superior. Devem estar em escala, e mostrar detalhadamente as dimensões de paredes, portas e janelas, incluindo suas alturas. Neste caso, denomina-se planta técnica. É possível que se mostrem equipamentos e mobiliários, denominando-a planta mobiliada ou arquitetônica.

A partir da planta baixa, pode-se lançar projetos complementares de instalações elétricas, hidráulicas, sanitárias, telefônicas, prevenção e combate a incêndio, sistema de proteção a descargas atmosféricas (spda), sonorização, segurança, assim como o cálculo estrutural e de fundações de uma obra. Os cortes são as plantas baixas, já mencionadas, cortadas longitudinal e transversalmente em um ponto pré-estabelecido, mostrando alturas de portas, janelas, pé direito, escada, laje, piso, forro e telhado. É um desenho técnico, muito utilizado no canteiro de obra.

As fachadas são desenhos em 2D das vistas frontais, laterais e fundos do prédio que está sendo licitado. Deve apresentar especificações de materiais, cor e técnicas construtivas. Em resumo, o projeto arquitetônico é um conjunto de desenhos que, juntos, permitem a visualização do produto que deve ser executado. A partir destes dados técnicos já definidos em projeto, pode-se iniciar o memorial descritivo e, em paralelo, o orçamento, que devem estar casados em essência com o projeto.

O memorial descritivo tem a função de especificar materiais e processos construtivos que serão aplicados à determinada obra. Descrever suas técnicas e soluções para resolver os problemas que possam ocorrer na obra, não deixando dúvidas aos construtores.

Na planilha orçamentária, estão listados todos os serviços que serão executados, seu quantitativo e valores unitários estimativos para material e mão-de-obra. O orçamento deve estar de acordo com o memorial e o projeto básico.

A legislação brasileira é farta em indicações dos aspectos relacionados à atividade de orçamentação de obras. A começar pela Lei de Licitações e Contratos (8.666/93), que estabelece a anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias (art. 6º, inciso IX). Igualmente o art. 10, do Decreto 7.983/2013, exige a indicação no projeto do responsável técnico orçamentista para obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União.

A atividade de orçamentação de obras é expressamente indicada no artigo 14, da Lei 5.194/66, que regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo:

Art. 14. Nos trabalhos gráficos, especificações, orçamentos, pareceres, laudos e atos judiciais ou administrativos, é obrigatória além da assinatura, precedida do nome da empresa, sociedade, instituição ou firma a que interessarem, a menção explícita do título do profissional que os subscrever e do número da carteira referida no Ed. extra 56.

Já o artigo 13 vincula a validade dos trabalhos de engenharia com a habilitação legal requerida pela própria Lei 5.194/66:

Art. 13. Os estudos, plantas, projetos, laudos e qualquer outro trabalho de engenharia, de arquitetura e de agronomia, quer público, quer particular, somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor jurídico quando seus autores forem profissionais habilitados de acordo com esta lei.

A responsabilidade técnica somente se materializa com o registro da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica, instituída pela Lei 6.496/77, referente à prestação dos serviços de engenharia. Ou, da mesma forma, o Registro de Responsabilidade Técnica da Lei 12.378/2010 que regulamentou as profissões de arquiteto e urbanista.

Pelo exposto, tem-se que a orçamentação de obras públicas representa atividade regulamentada e com responsabilidade legalmente definida. O decreto presidencial n.º 7983/2013 conceitua, no art. 2:

**VIII** - orçamento de referência - detalhamento do preço global de referência que expressa a descrição, quantidades e custos unitários de todos os serviços, incluídas as respectivas composições de custos unitários, necessários à execução da obra e compatíveis com o projeto que integra o edital de licitação;

Os valores para os serviços podem ser extraídos de três formas com aceitabilidade. O Decreto Presidencial n.º 7983/2013 estabelece regras e critérios, nestes termos, no art. 2: “**IX** - critério de aceitabilidade de preço - parâmetros de preços máximos, unitários e global, a serem fixados pela administração pública e publicados no edital de licitação para aceitação e julgamento das propostas dos licitantes”.

O art. 44, da lei de Licitações, estabelece que no julgamento das propostas será avaliado o cuidado com os dados e locais de onde são extraídos valores dos serviços, devendo ter procedência e confiabilidade. “§ 3o Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos [...]”.

Os softwares qualificados, mantidos por empresa privada, como o PLEO, ou pelo SINAPI, ferramenta alimentada pela Caixa Econômica Federal, considerada referência nacional de orçamentação, ou ainda, pesquisa de mercado.

O Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI) tem gestão compartilhada entre Caixa e IBGE e divulga mensalmente custos e índices da construção civil. A Caixa é responsável pela base técnica de engenharia (especificação de insumos, composições de serviços e projetos referenciais) e pelo processamento de dados, e o IBGE, pela pesquisa mensal de preço, metodologia e formação dos índices. (CAIXA, 2015)

O cronograma tem a função de estipular o período de execução da determinada obra. Este período depende do tipo de obra, a forma mais utilizada é a divisão mensal. O cronograma apresentado para licitações deve ser físico-financeiro, que acontece quando se apresentam valores e porcentagens de cada etapa. As etapas estão definidas em forma de serviços, conforme orçamento pré-estabelecido.

Os serviços são um conjunto de insumos que formam uma composição. Os insumos são elementos básicos da construção civil. São os materiais como cimento, blocos, telhas, tábuas, aço e os equipamentos: betoneiras, caminhões,

equipamentos de terraplenagem e mão-de-obra. Esses itens quantificados e denominados em serviços são as composições e nos termos do art. 6, II, da lei 8.666/93:

Serviço: toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conservação, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnicos-profissionais;

O Decreto presidencial 7983/2013, de 8 de abril 2013, art. 2, conceitua:

II - composição de custo unitário - detalhamento do custo unitário do serviço que expresse a descrição, quantidades, produtividades e custos unitários dos materiais, mão de obra e equipamentos necessários à execução de uma unidade de medida.

O preço é a quantia financeira paga pelo comprador por determinado bem ou serviço. No caso da construção, é o valor contratual acordado para a obra, incluso todos os custos da obra, as despesas e o lucro da empresa executora. A formação do preço de uma obra depende da correta estimativa de custos e despesas e da definição da margem de lucro que se espera auferir ao final do contrato. Os custos diretos e indiretos de um orçamento são estimados com base em dados extraídos do projeto e do planejamento da obra e são expressos em valor monetário (quantitativos x preços unitários).

Para dar início ao projeto básico, o agente público faz solicitação ao setor responsável pelos projetos de obras públicas do município, que normalmente faz parte da Secretaria do Planejamento. O grupo de pessoas que compõe este setor deve ser de arquitetos, urbanistas e engenheiros. O projeto básico pode levar poucas semanas ou muitos meses para ficar pronto, dependendo do tamanho e complexidade.

Segundo o Acórdão n.º 353/2007, do TCU. Relator: Ministro Augusto Nardes: 5. “[...] Além disso, é bom lembrar que, nos exatos termos do art. 7º, § 6º, da Lei 8.666/1993, são nulos de pleno direito os atos e contratos derivados de licitações baseadas em projeto incompleto, defeituoso ou obsoleto, devendo tal fato ensejar não a alteração do contrato, visando à correção das imperfeições, mas sua anulação para realização de nova licitação, bem como a responsabilização do gestor faltoso.

## 2.3 CAPTAÇÃO DE RECURSOS

Com o projeto básico pronto, o agente administrativo precisa definir a forma de pagamento desta obra, podendo ser com recursos próprios do município ou por meio de financiamento, emenda ou repasse fundo a fundo. Os municípios passam hoje por problemas financeiros em função da forma de administração imposta pelo Governo Federal e a divisão desproporcional dos impostos que são gerados, sendo assim, os agentes se veem obrigados a competir a nível nacional por Convênios e Contratos. Por isso, os municípios recorrem à captação de recursos junto aos Ministérios, por meio de Convênios para terem chances de serem contemplados com valores destinados a todos os fins. O setor responsável pela captação destes recursos inscreve o município no convênio que tem interesse e alimenta o sistema. O sistema criado pelo Governo Federal para o cadastro municipal é o Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV) e deve ser alimentado pela secretaria do Planejamento, conforme solicitação do mesmo para concorrer ao recurso. Quando o município é contemplado, o valor recebido normalmente não supre o valor real do projeto programado, sempre havendo a necessidade de contrapartida por parte do município.

A contrapartida é o valor reservado pelo município para compensar a diferença para fechar o valor total, uma parte deste total é o valor do recurso ou financiamento e a outra parte a contrapartida. Para os convênios do Governo Federal, existem as contrapartidas mínimas, normalmente são de 2% a 20% do valor total do investimento.

De acordo com a Instrução Normativa Nº 01, de 15 de Janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional em seu parágrafo 1º, considera-se:

- I - **convênio** - instrumento, qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;
- II - **concedente** - órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio;
- III - **conveniente** - órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular com a qual a administração

federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio; (BRASIL, 1997)

O município, munido da informação de onde sairá o recurso para a execução da obra, pode dar início aos empenhos de contrapartida para garantir financeira e juridicamente o recebimento do recurso. No Portal da Transparência, a conceituação é a que segue:

Ato emanado de autoridade competente, que cria para o estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição; a garantia de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido; é o primeiro estágio da despesa pública. (Fonte: Tesouro Nacional)

O empenho acontece quando o valor necessário para a execução ou aquisição por parte do município ou ente governamental reserva o valor em conta bancária específica para aquele fim.

## 2.4 LICITAÇÃO

Com a definição do valor estimativo e dos recursos para a execução da obra, pode-se definir a modalidade e o regime que será aplicado a esta obra. A Lei n.º 8.666/93 prevê cinco modalidades de licitação, no artigo 22: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

As modalidades são determinadas para cada caso por dois fatores, o valor e o tipo de serviço. No caso de obras e serviços de engenharia, ficam limitadas as modalidades de concorrência, tomada de preço e convite.

A concorrência é a modalidade de licitação que se realiza com ampla publicidade para assegurar a participação de quaisquer interessados que preencham os requisitos previstos no edital (art.22, §1º). A publicidade é assegurada pela publicação do aviso do edital, no mínimo uma vez, com todas as informações para os interessados em participar no Diário Oficial da União, no Diário Oficial do Estado ou do Distrito Federal, em jornal de grande circulação no Estado e em jornal de circulação no Município. É obrigatório, para o caso de obras e serviços de engenharia de valor superior a um milhão e quinhentos mil reais.

A tomada de preço é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para

cadastro até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação (art.22, § 2º). O valor obrigatório para a licitação de obras e serviços de engenharia para a modalidade tomada de preço é de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas (art.22, § 3º). É obrigatório para o caso de obras e serviços de engenharia até o valor de R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).

Sendo assim, o próximo passo é a definição de regime de execução, que a lei de licitações prevê:

Art. 8º Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

I - empreitada por preço unitário;

II - empreitada por preço global;

III - contratação por tarefa;

IV - empreitada integral; ou

V - contratação integrada.

§ 1º Nas licitações e contratações de obras e serviços de engenharia serão adotados, preferencialmente, os regimes discriminados nos incisos II, IV e V do caput deste artigo.

A escolha do regime de execução da obra não é decisão de livre arbítrio do gestor, visto que deve ser pautada pelo interesse público e estar sempre motivada, pois impactará as relações entre contratado e contratante, as medições do contrato firmado, seus aditivos, entre outros fatores relacionados à gestão do empreendimento contratado. Decorre desse entendimento a constatação de que não existe, em tese, um regime de execução melhor que outro, e sim um regime que, no caso concreto, melhor atende ao interesse público (Acórdão 1977/2013).

Faz-se, então, a abertura da licitação, devidamente autuada, protocolada em sequência anual, contendo autorização, indicação sucinta do objeto, especificação dos recursos financeiros. Inicia-se a elaboração do instrumento convocatório, que

pode ser edital ou carta-convite, faz-se necessário dependendo do tipo de modalidade. Sendo concorrência ou tomada de preço, o edital e para a modalidade convite, a carta-convite. O instrumento convocatório é encaminhado ao setor jurídico para exame.

A assinatura do instrumento convocatório por autoridade competente instaura a licitação. Deve haver apenas uma empresa vencedora.

Para que ocorra a terceirização dos serviços, a Prefeitura deve fazê-la obedecendo ao que dispõe a Lei 8.666/93 e suas alterações. Por força desta Lei, a municipalidade não pode contratar quem ela quiser, mas, sim aquela empresa que apresentar proposta mais vantajosa no certame licitatório. “Na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na administração pública só permitido fazer aquilo que a lei autoriza” (MEIRELES, 2006, p.44).

A Lei n 8.666/1993, art. 3, reforça que “a Administração deve observar o princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Lei nº 8.666. 1993 – Art. 3º)”.

Ainda de acordo com o mesmo artigo, será escolhida aquela proposta que trazer mais vantagens à Administração. A classificação e exigência na licitação acontece com embasamento na Lei n 8666/1993:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso.

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

As Prefeituras escolhem qual a classificação querem usar e, normalmente, usam como regra para todas as licitações. Para obras de construção civil, a proposta

de menor preço é de uso convencional. Para casos especiais, pode-se utilizar a de melhor técnica.

A licitação leva o tempo necessário para vencer todos os protocolos exigidos por cada uma. Este processo não será detalhado, neste trabalho, por não ter influência ou acrescentar melhorias ao assunto deste trabalho.

## 2.5 FISCALIZAÇÃO

A empresa vencedora recebe a Ordem de Início de Obra, documento emitido pelo setor de licitações e o Contrato de Prestação de Serviços devidamente assinado pelo gestor público. Munidos destes documentos, a empresa e fiscal, a obra inicia imediatamente, pois os prazos previstos no cronograma estabelecem o período de vigência contratual com o Município, cabendo à empresa a responsabilidade de ficar dentro dos prazos estabelecidos.

O fiscal deve, então, dar início aos serviços preliminares, solicitar arte de placa de identificação de obra, verificar as instalações provisórias essenciais para o andamento, água e luz, barraco para guarda de materiais e ferramentas e controle semanal ou diário das atividades desenvolvidas no canteiro de obra.

Mensalmente, ou seguindo conforme cronograma, o fiscal deve apresentar a medição dos serviços feitos à empresa, para concordância e pagamento. As medições são baseadas em anotações feitas em visitas à obra pelo fiscal técnico da Prefeitura e nos diários de obra emitidos pela Empresa que devem ser apresentadas ao fiscal semanalmente.

O diário de obras, preenchido pela empresa no canteiro de obra, é uma ferramenta destinada ao registro de fatos e comunicações que tenham implicação contratual, como: modificações de projeto, conclusão e aprovação de serviços e etapas construtivas, autorizações para execução de trabalho adicional, autorização para substituição de materiais e equipamentos, ajustes no cronograma e plano de execução dos serviços e obras, irregularidades, entrada e saída de equipamentos, serviços em andamento, efetivo de pessoal, condições climáticas, fatos que possam ensejar atraso na execução da obra, aditamentos contratuais, etc.

Tais informações devem ser de forma contínua e simultânea à execução da obra, portanto é uma ferramenta com valor de documento, servindo para contar a história das etapas da obra.

O Regime Jurídico, no art. 58, I e III, da Lei 8666/93 confere à Administração, referente à Execução dos Contratos, modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado e fiscalizar-lhes a execução. No art. 67, disciplina mais especificamente que:

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.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Nos artigos seguintes, da lei de licitações, estão descritas as posturas da Empresa ou contratada para a execução da obra conforme segue:

Art. 68. O contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato.

Art. 69. O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.

Art. 70. O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.

Porém, nem todas as empresas vencedoras destes certames licitatórios parecem cumprir as obrigações propostas no contrato de execução de serviços. As maiores deficiências são observadas no que se refere ao prazo de execução e da qualidade dos serviços prestados. Acredita-se que essas deficiências decorrem de alguma fragilidade no sistema de execução e gerenciamento dos projetos. A fiscalização é apenas o resultado do projeto licitado, qualquer dúvida ou problema que apareça na execução da obra, possivelmente é falta de informação contida em projeto.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos postos em prática ao longo deste estudo. São apresentados os métodos de pesquisa, a forma de coleta de dados, os participantes e a organização da pesquisa e como será feita a análise dos dados coletados.

#### 3.1 MÉTODO ESCOLHIDO E JUSTIFICATIVA

Para a efetivação da presente pesquisa, optou-se por serem utilizados os preceitos da pesquisa qualitativa, que é assim definida por Bogdan e Biklen (1982 *apud* LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 13): “A pesquisa qualitativa envolve a obtenção de dados descritivos, obtidos no contato direto do pesquisador com a situação estudada, enfatiza mais o processo do que o produto e se preocupa em retratar a perspectiva dos participantes”.

Portanto, justifica-se a opção pela pesquisa qualitativa o fato de que a mesma deve ocorrer a partir da obtenção de dados por meio do contato direto do pesquisador com a situação estudada e, no caso dessa pesquisa, a mesma foi realizada no ambiente de trabalho.

O método escolhido foi o estudo de caso, pois há necessidade de investigação para encontrar as respostas que norteiam esta pesquisa. Conforme Yin (1999, p. 4):

Seja qual for o campo de interesse, a necessidade diferenciada da pesquisa de estudo de caso surge do desejo de entender fenômenos sociais complexos. Em resumo, um estudo de caso permite que os investigadores foquem um “caso” e retenham uma perspectiva holística e do mundo real.

Com a escolha do método, estudo de caso, será possível comparar de forma clara os acontecimentos reais para que se encontre onde ocorreram os problemas e prováveis causas de erros ocorridos na fiscalização, podendo, assim, concluir com êxito e precisão aos questionamentos.

### 3.2 COLETA DE DADOS

A coleta dos dados apresentados neste trabalho foi realizada por meio da observação participante no período de execução de todo o processo de projeto básico, licitação e, por fim, da fiscalização da obra estudada. Enquanto servidora pública atuando no Setor de Arquitetura na Secretaria Municipal de Planejamento, a qual acompanha as experiências diárias, a autora da presente pesquisa vivencia as rotinas, necessidades e problemáticas encontradas, inclusive tomando decisões em relação ao processo. Martins (2008, p. 24) salienta que:

[...] o observador deve ter competência para observar e obter dados e informações com imparcialidade, sem contaminá-los com suas próprias opiniões e interpretações. Paciência, imparcialidade e ética são atributos necessários ao pesquisador.

No caso da pesquisa proposta, o envolvimento do pesquisador se caracteriza por uma participação real, em que houve o envolvimento pessoal das atividades habituais da situação pesquisada. Assim, contou com serviços técnicos de arquitetura, como projetos, e fiscalização com visitas frequentes ao canteiro de obra.

A pesquisa documental tem como objetivo proporcionar ao pesquisador o contato direto com materiais impressos referentes ao assunto selecionado para ser pesquisado. Neste caso, teve início nos arquivos da Prefeitura de Saporanga, referindo-se especificamente a presente obra com o início do projeto básico em junho de 2013, e finalizou com a execução completa da obra em fevereiro de 2015. A pesquisa documental teve seu foco em dados específicos que explicassem “como?” e “por quê?” sobre a principal questão da pesquisa.

Os problemas encontrados nesta obra aparecem necessariamente na fase de fiscalização. A questão é descobrir onde está a causa dos problemas enfrentados para poder responder à pergunta que norteou o trabalho: A Prefeitura de Saporanga possui gestão no acompanhamento de obra? Para isso, a coleta de dados se deu a partir de planilhas de aditivos e supressões, medições no canteiro de obra, memorial descritivo, planilha orçamentária estimativa e vencedora. O comparativo destes dados irá fornecer as direções

para que haja a solução e compreensão dos erros efetuados durante o processo de projeto e licitação que causaram problemas à fiscalização.

### 3.3 ORGANIZAÇÃO OBJETO DE ESTUDO E PARTICIPANTES DA PESQUISA

A presente pesquisa ocorre na Cidade das Rosas e do Voo Livre, em Sapiranga. A Prefeitura de Sapiranga possui dezesseis secretarias que compõem o corpo técnico do município, dentre tantas estão as secretarias que são abordadas neste trabalho. A Secretaria do Planejamento, onde estão os setores de arquitetura, engenharia, topografia, captação de recursos e fiscalização e a Secretaria da Administração, onde o setor de licitação está presente. A observação da pesquisa limitou-se a estes setores e seu corpo técnico específico.

Estão envolvidos na pesquisa de coleta de dados o arquiteto, o gestor municipal de contas, o diretor de licitações e o fiscal municipal de obras. O arquiteto é responsável pelo projeto básico e pelo conjunto de informações que compõem o processo de acompanhamento de obra até a captação de recurso que posteriormente é encaminhado ao processo licitatório. O gestor municipal de contas é responsável direto pela captação de recursos, o diretor de licitações é responsável pelo processo licitatório e o fiscal municipal de obras pelo acompanhamento da obra no canteiro de obras e documentação específica com todo histórico da obra, se houve o correto uso dos materiais e se a mão-de-obra está de acordo com o contratado.

### 3.4 ANÁLISE DOS DADOS

Buscou-se realizar um estudo crítico, confrontando a análise do material coletado com as observações originárias da prática cotidiana e pesquisas realizadas com a legislação vigente e, principalmente com base na Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, específica para os processos que envolvem licitação. Foi mostrado o funcionamento interno do processo de acompanhamento de obras, apontando todas as fases envolvidas, um relato do caso ocorrido e estudado, a construção de unidade de saúde, apresentando elementos que favorecem a compreensão dos fatos para que se possa encontrar soluções para os problemas que originaram esta pesquisa.

A análise de dados da pesquisa originou etapas que geraram seções criadas de acordo com os objetivos da pesquisa, conforme segue: intitulado “Processo de acompanhamento de obra”, realizou pesquisa dos procedimentos praticados para que se execute a obra. Nesta etapa, a pesquisa de legislação está atrelada, amarrando a forma como o processo é realizado com a apresentação da legislação. Em outra seção, intitulada “Apresentação e análise de dados”, é relatado o estudo de caso, fazendo relação com os dados coletados na primeira seção, é apresentado em forma de quadros os números reais de aditivos e supressões da obra analisada, justificando problemas encontrados e sugerem-se soluções de gestão para melhorar a qualidade do serviço e do produto entregue ao cidadão sem prejuízo financeiro.

#### 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

O estudo de caso investigado neste trabalho é uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) na cidade de Sapiranga-RS. O processo de projeto e fiscalização desta obra é estudado e, conseqüentemente, apontados os problemas que ocorreram na execução. A escolha deste estudo de caso foi feita em função do grande número de problemas identificados ao longo da fiscalização que dificultaram o bom relacionamento com a empresa executora e com os agentes e servidores da municipalidade. A incompatibilidade entre projeto, memorial descritivo e orçamento geraram aditivos e supressões na execução, e muitos problemas entre empresa e a Administração. O processo de gestão será analisado para apresentação de melhorias.

Sapiranga está localizada na região metropolitana de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul. Com área territorial de 138,314m<sup>2</sup> (cento e trinta e oito mil trezentos e quatorze metros quadrados) e população de setenta e quatro mil novecentos e oitenta e cinco habitantes (IBGE, 2010). Possui 15 estabelecimentos de saúde públicos, sendo 14 destes de administração municipal e um hospital que é parceria entre Município e Sociedade Beneficente, dados conforme levantamento da Secretaria da Saúde, atualizado em janeiro de 2015.

No ano de 2012, por intermédio de cadastro no SICONV, do Ministério da Saúde, pela Secretaria da Saúde de Sapiranga, a municipalidade foi contemplada com uma UPA. As UPAs funcionam 24 horas por dia, sete dias por semana e podem resolver as ocorrências de grande parte das urgências e emergências, como pressão, febre alta, fraturas, cortes, infarto e derrame. Com isso, ajudam a diminuir as filas nos prontos-socorros dos hospitais. Em Sapiranga, a UPA suprirá as demandas do Pronto-Atendimento Municipal e o município não irá depender dos exames de raio-x, da urgência e emergência do hospital com que faz parceria atualmente (Fonte: Ministério do Planejamento).

As UPAs fazem parte da Política Nacional de Urgência e Emergência, lançada pelo Ministério da Saúde em 2003, que estrutura e organiza a rede, com o objetivo de integrar a atenção às urgências. Instituído em 2008, o Governo Federal criou o incentivo financeiro para melhorar a infraestrutura dos estabelecimentos de saúde que ofertam este tipo de serviço, em que os resultados esperados são: prover condições adequadas para o funcionamento das unidades, melhorando a qualidade

da atenção prestada e a ampliação do acesso nos municípios (Fonte: site Ministério do Planejamento).

O Ministério da Saúde dispõe o projeto padrão das unidades no site, mas a utilização destes é facultativa. O município de Sapiranga optou por utilizar o projeto padrão do Estado do Rio Grande do Sul, projeto do corpo técnico do Centro Estadual de Vigilância Sanitária (CEVS). Foram feitos ajustes conforme solicitação de arquitetos do Ministério, para melhor enquadrar às exigências do programa e oferecer qualidade aos usuários.

O objeto do projeto licitado em 2013 pela Administração de Sapiranga é a Construção de Unidade de Saúde – UPA tipo I. Os tipos de UPAs referem-se aos portes que são determinados pelo número populacional do município contemplado conforme explicação no site do Ministério do Planejamento:

UPA Porte I: tem de 5 a 8 leitos de observação. Capacidade de atender até 150 pacientes por dia. População na área de abrangência de 50 mil a 100 mil habitantes.

UPA Porte II: 9 a 12 leitos de observação. Capacidade de atender até 300 pacientes por dia. População na área de abrangência de 100 mil a 200 mil habitantes.

UPA Porte III: 13 a 20 leitos de observação. Capacidade de atender até 450 pacientes por dia. População na área de abrangência de 200 mil a 300 mil habitantes.

O projeto licitado possui área de 999,56m<sup>2</sup>, conforme especificações técnicas do Projeto Básico e valor estimado em planilha orçamentária de R\$2.789.248,37 (dois milhões setecentos e oitenta e nove mil duzentos e quarenta e oito reais e trinta e sete centavos), e cronograma de obra foi estabelecido para 10 (dez) meses de execução. Estes dados são retirados dos documentos de registro interno da Secretaria de Planejamento.

A modalidade do processo licitatório adotado foi a Concorrência Pública. A empresa ganhadora propôs o menor valor em relação às outras concorrentes, e o método utilizado para identificação da empresa ganhadora foi o de “menor preço”, conforme art. 45, § 1º, I, nos termos:

Menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

[...§ 3o No caso da licitação do tipo "menor preço", entre os licitantes considerados qualificados a classificação se dará pela ordem crescente dos preços propostos [...]

O regime empregado nesta licitação é o de empreitada por preço global (registros setor de licitações, PMS, 2015) que acontece quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total, nestes termos no art. 47 da Lei 8.666/1993:

[...] a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação [...]

No processo licitatório, seis empresas participaram das visitas técnicas, mas apenas duas apresentaram propostas para execução. As outras quatro empresas não comprovaram a documentação mínima necessária para a modalidade Concorrência Pública e foram desclassificadas.

A empresa vencedora apresentou o menor valor em relação à outra empresa concorrente. O valor global da obra se estabeleceu com o valor apresentado em R\$2.566.108,41 (dois milhões quinhentos e sessenta e seis mil cento e oito reais e quarenta e um centavos). O valor vencedor é equivalente a 92% do valor estimado pelo responsável pelo projeto e orçamento estimativo na PMS. Os 8% que a empresa abre mão ou opta por não receber é significativo. No caso de regime de empreitada por preço global, é um valor relevante, pensando que é uma obra com muitos detalhes construtivos e projetos complementares que a tornam cara.

Para um maior entendimento global da obra, serão listados os grupos que compõem a planilha orçamentária e seus valores, assim é possível uma análise de como acontece a sequência de uma obra no seu todo. Os valores apresentados são os da planilha orçamentária estimada e vencedora para que se possa fazer um comparativo dos grupos que tiveram maior diminuição de valores pela Empresa vencedora.

**Quadro 1 – Lista de etapas da obras**

ITEM	DISCRIMINAÇÃO DOS GRUPOS	TOTAL ESTIMADO R\$	TOTAL VENCEDOR R\$	%*
1	Instalação da obra	27.149,24	24.977,30	8,00
2	Implantação	239.544,05	220.380,47	8,00
3	Infraestrutura	355.592,39	327.145,00	8,00
4	Supraestrutura	257.152,61	236.580,41	8,00
5	Paredes	194.353,62	178.805,34	8,00
6	Coberturas	158.752,65	146.052,43	8,00
7	Impermeabilizações e isolamentos	17.182,42	15.807,81	8,00
8	Pavimentações	128.079,28	117.832,94	8,00
9	Revestimentos	217.266,70	199.885,35	8,00
10	Forro de gesso	28.375,10	26.105,09	8,00
11	Esquadrias	160.291,58	147.468,25	8,00
12	Pintura	128.141,59	117.917,86	8,00
13	Instalações hidrossanitárias	140.384,92	129.154,12	8,00
14	Instalações de rede de comunicação	65.783,97	60.521,25	8,00
15	Construção de subestação	65.337,56	60.110,56	8,00
16	Instalações elétricas	275.511,18	253.470,26	8,00
17	Instalações SPDA	19.254,18	17.713,85	8,00
18	Instalações de climatização	12.920,96	11.887,28	8,00
19	Mobiliário	68.182,59	62.727,98	8,00
20	PPCI	52.007,51	47.846,91	8,00
21	Instalações de rede de GM e GLP	168.088,11	154.641,06	8,00
22	Comunicação visual	8.426,16	7.752,07	8,00
23	Serviços finais	1.440,00	1.324,80	8,00
	Total	2.789.248,37	2.566.108,41	8,00

Fonte: Elaborado pela autora.

\*Porcentagem referente à diferença entre valores constantes na planilha.

Nota-se que em todos os grupos houve reduções de custos por parte da empresa. Isso se dá pelo fato de ser uma concorrência pelo menor preço. Esses “jogos de propostas” são habituais em licitações com valores altos, como é o caso. É visível que a redução está fixada em 8% do valor de cada grupo e, conseqüentemente, do valor final, conforme mostra o Quadro 1. Fica claro que a empresa estava apenas competindo, não teve a preocupação em analisar as etapas e itens específicos para apresentar proposta coerente à modalidade e ao regime de licitação e à obra em si.

Nesta fase, a Comissão de Licitações da PMS deveria intervir e questionar a empresa sobre sua ética profissional de responsabilidade sobre a proposta, mas a lei de licitações não possui nenhuma norma que impeça a empresa de efetuar o orçamento dessa forma, pois não há como comprovar que não houve atenção aos detalhes orçados. A empresa, parte neste caso, do embasamento da própria lei, primeiramente respeitando o menor valor, e segundo, de que a empreitada é por valor global e por isso não há diferença entre grupos ou itens, e sim uma visão geral de que esta obra poderá se executada com o valor 8% mais baixo que o estimado pela administração pública, tornando-a vencedora.

A obra começa em quatro de dezembro de 2013 e dá início à instalação da obra. O fiscal da obra da PMS solicitou para a empresa itens, conforme planilha orçamentária e documentos burocráticos que são exigidos para qualquer obra, seja ela pública ou privada no município. O arquiteto responsável pelo projeto havia solicitado Licença Prévia, e fica a empresa condicionada a solicitar a Licença de Instalação. Conforme site da Fepam-RS, estas licenças compõem as etapas de licenciamento ambiental nestes termos:

- **Licença Prévia (LP)** - Licença que deve ser solicitada na fase de planejamento da implantação, alteração ou ampliação do empreendimento. Aprova a viabilidade ambiental do empreendimento, não autorizando o início das obras.
- **Licença Instalação (LI)** - Licença que aprova os projetos. É a licença que autoriza o início da obra/empreendimento. É concedida depois de atendidas as condições da Licença Prévia.
- **Licença de Operação (LO)** - Licença que autoriza o início do funcionamento do empreendimento/obra. É concedida depois de atendidas as condições da Licença de Instalação.

O licenciamento ambiental é o procedimento administrativo realizado pelo órgão ambiental competente, que pode ser federal, estadual ou municipal, para licenciar a instalação, ampliação, modificação e operação de atividades e empreendimentos que utilizam recursos naturais, ou que sejam potencialmente poluidores ou que possam causar degradação ambiental. As licenças ambientais estabelecem as condições para que a atividade ou o empreendimento cause o menor impacto possível ao meio ambiente (Acesso em 19 maio 2015).

Após concedida LI, pela diretoria municipal do Meio Ambiente, ficou determinado que deveriam ser atendidas exigências da LP, conforme solicitação no período de projeto. Um dos itens, não constantes na planilha orçamentária, era a instalação provisória de unidade sanitária. As exigências do primeiro grupo, denominado conforme mostra Quadro 1, Instalação da obra, se limitava à construção

de depósito de guarda de materiais e ferramentas, instalações provisórias de água e luz, placa de obra, tapume para fechamento e limpeza do terreno, mas não previa vaso sanitário para uso de funcionários da obra. Houve, então, o primeiro aditivo contratual por solicitação da empresa.

Outro item, apontado na licença prévia, fornecida pelo Departamento do Meio Ambiente, em 05 de agosto de 2013, solicita compensação ambiental na forma de plantio de 245 mudas, com no mínimo 1,50 metros de altura, e deverão ser plantadas no local da obra. A empresa entende novamente que este item é um aditivo ao grupo da planilha orçamentária, referente à “Implantação”.

Os serviços foram solicitados anteriormente ao processo ser encaminhado para a licitação, por isso entende-se que o responsável técnico pelo projeto e planilha orçamentária, deveria ter previsto os itens, sem causar desconforto no período de obra entre empresa e fiscal técnico e acréscimo de valores.

Para os dois casos apontados, os itens são novos dentro da planilha orçamentária e, conforme Lei de Licitações n.º 8666/1993, caso no contrato não tiverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, estes serão fixados mediante acordo entre as partes.

O que ocorre normalmente, na administração de Sapiranga, é que, caso haja cotação de mercado em pelo menos três estabelecimentos da região, o menor valor será utilizado para o aditivo de item novo juntamente com a justificativa da empresa para o acréscimo que se faz necessário.

A empresa apresentou valores e com justificativa óbvia já descrita, houve a confirmação do fiscal para estes aditivos (valores podem ser analisados no Quadro 2).

Um novo aditivo contratual foi solicitado, desta vez por parte da Prefeitura. Por consequência de uma chuva forte e constante que causou enchente nos arredores da construção, foi decidido pelos agentes administrativos ainda na fase de instalação da obra uma alteração de projeto. Na fase de projeto, o índice de alagamentos foi analisado e determinado, juntamente com engenheiros e topógrafos, que o prédio ficaria um metro acima do nível mais alto das ruas que fazem limite com a área da construção. A alteração foi nivelar o piso do prédio em um metro e trinta centímetros do nível das ruas. Ocasinou-se aditivo de vários itens relacionados aos grupos denominados, “infraestrutura” e “implantação”. No grupo “implantação”, o subitem alterado é o “fechamento de muro e grade”.

Por se tratar de interesse do município, a empresa não aceitou a ideia de aditivo contratual para estes serviços, mas sabe-se que a Lei 8.666/1993 defende que:

O contratado é obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos e supressões que se fizerem necessários nas obras ou serviços até 25% do valor inicial do contrato. As supressões resultantes do acordo celebrado entre os contratantes poderão exceder esses limites. Os acréscimos e supressões poderão acarretar aumento ou diminuição do prazo de execução da obra. Acréscimos de serviços devem ser objeto de aditivos ao contrato pelos mesmos preços unitários da planilha orçamentária apresentada na licitação.

O fiscal munido desta informação providenciou os relatórios de ativos contratuais e prorrogação da obra em função dos serviços adicionais resultantes dessa solicitação. A prorrogação se torna impreterível, pois é um período que não estava previsto no total da obra. Nota-se a aptidão do corpo técnico de fiscalização, no gerenciamento destes aditivos e prorrogações.

### Quadro 2 – Aditivo Contratual 1

Item	Descrição do grupo	Descrição do item	Valor
1	Item novo	Instalação provisória unidade sanitária	R\$ 1.265,00
2	Item novo	Plantio de mudas	R\$ 8.118,32
3	Implantação – Fechamento muro e grade	Escavação manual de solo	R\$ 220,04
4	Implantação – Fechamento muro e grade	Fundação rasa – bloco grés	R\$ 1.376,35
5	Implantação – Fechamento muro e grade	Sapata concreto armado	R\$ 7.337,74
6	Implantação – Fechamento muro e grade	Viga baldrame	R\$ 2.838,17
7	Implantação – Fechamento muro e grade	Portão ferro 2 folhas de abrir	R\$ 2.104,96
8	Implantação – Paisagismo e passeio público	Aterro	R\$ 8.720,63
9	Infraestrutura	Escavação	R\$ 212,96
10	Infraestrutura	Bloco de concreto	R\$ 4.717,11
11	Infraestrutura	Viga de baldrame	R\$ 2.676,41
12	Infraestrutura	Fundação rasa – bloco grês	R\$ 4.025,90
13	Infraestrutura	Pilares em concreto	R\$ 4.777,61
14	Pavimentações	Camada de regularização	R\$ 29.040,00
15	Esquadrias	Porta de proteção radiológica	R\$ 13.611,69
		<b>Total aditivo 01</b>	<b>R\$ 91.042,89</b>

Fonte: Elaborado pela autora.

O valor total do aditivo contratual refere-se ao percentual de 3,55% do total da obra analisada. Constatou-se que o valor está dentro do permitido em lei, que sugere que aditivos não podem passar os 25% do total do valor da obra.

Conforme estabelecem os art. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/1964, somente podem ser efetuados pagamentos de serviços após a comprovação de sua efetiva entrega ou prestação por parte da contratada, tendo por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo. Em Sapiranga, o fiscal exerce seu papel, mediante a apresentação de medição dos itens aditivos, após o recebimento do Termo Contratual, que é emitido pela Administração, pelo setor de licitações após conversa com o setor de captação de recursos, com a determinação de valores e empenhos. Portanto, no caso de alteração nos serviços contratados, o pagamento pela execução dos novos serviços somente pode ser efetuado após a realização do aditivo contratual. Em caso contrário, será considerada antecipação de pagamento.

A empresa, após executar tais serviços extras, acatando a solicitação da PMS, inicia na fase de execução de acabamentos e dos projetos complementares a articulação de forma a transformar qualquer item faltante na planilha orçamentária e memorial descritivo em solicitação de aditivo contratual. Este fato gerou problemas entre a empresa e a PMS, resultando em desgaste na relação profissional. Abaixo, o Quadro 3, com itens que foram acrescentados ao valor total da obra, com os valores estimados e o solicitado pela empresa, com o percentual, apontando a diferença entre eles.

**Quadro 3 – Aditivo Contratual 2**

Item	Descrição do item	Valor PO	Valor aditivo	%*
1	Argamassa baritada	R\$ 27.761,70	R\$ 4.549,61	16,39
2	Pilar de concreto armado	R\$ 41.489,85	R\$ 2.738,05	6,60
3	Viga de baldrame	R\$ 46.719,55	R\$ 34.308,06	73,43
4	Porta de giro	R\$ 84.667,08	R\$ 17.197,96	20,31
		Total	R\$ 58.793,68	

Fonte: elaborado pela autora.

\*Porcentagem referente à diferença entre valores constantes na planilha.

Analisando o Quadro 3, pode-se perceber que as solicitações de valores aditivos são relevantes e consideravelmente altos em comparação com o valor constante na planilha orçamentária.

O Decreto presidencial 7983/2013, art. 2, conceitua com maior clareza o custo global de referência e o valor global do contrato, que são importantes definições para compreensão do regime de execução de empreitada por preço global.

**IV** - custo global de referência - valor resultante do somatório dos custos totais de referência de todos os serviços necessários à plena execução da obra ou serviço de engenharia;

**VII** - valor global do contrato - valor total da remuneração a ser paga pela administração pública ao contratado e previsto no ato de celebração do contrato para realização de obra ou serviço de engenharia.

Analisando mais profundamente o conceito de custo global de referência, entende-se que a empresa contratada por valor específico deve executar a obra integral por este valor, sem aditivos e supressões, pois a lei estabelece que o material para orçamentação, o projeto executivo, tem as informações totais para que os valores na execução cubram todas as despesas, podendo haver alterações mínimas para cima ou para baixo, que não justificam perda ou ganho “super” estimado da empresa executora.

Por isso, o conceito de valor global do contrato fica facilmente compreendido. A Administração Pública, fornecendo todos os dados em projeto e fazendo um orçamento atualizado dos valores reais de execução, procede de forma legal prevendo em contrato valor específico que será pago ao contratado.

O não entendimento destes conceitos abre precedentes à questão de pagamentos indevidos às empresas por parte da Administração. O regime de empreitada por preço global é claro ao estabelecer que a obra será executada por aquele valor certo e total, ou seja, aditivos e supressões não serão permitidos para os casos de pequenas diferenças em quantitativos. Quando o projeto básico é completo e detalhado, as chances de haver diferenças grandes de quantitativos ou erros de projeto são mínimas, fazendo com que o valor estimado supra os valores gastos na execução da obra. O quadro abaixo mostra a margem de erro para cada tipo de projeto apresentado para a licitação.

**Quadro 4 - Nível de precisão de projetos**

<b>Tipo</b>	<b>Precisão</b>	<b>Margem de erro</b>	<b>Projeto</b>	<b>Elementos necessários</b>
Avaliação	Baixa	30%	Anteprojeto	- Área construída - Padrão de acabamento - Custo unitário básico
Orçamento Sintético	Média	10 a 15%	Projeto básico	- Plantas principais - Especificações básicas - Preços de referência
Orçamento Analítico	Alta	5%	Projeto Executivo	- Plantas detalhadas - Especificações completas - Preços negociados

Fonte: TCU-2013

Analisando o Quadro 4, entende-se que os tipos de apresentação de projeto influenciam diretamente na precisão de dados para o orçamento estimado. E, conseqüentemente, a margem de erro de orçamento é inversamente proporcional ao nível de precisão do mesmo.

Na Prefeitura de Sapiranga, são utilizados os três tipos de projetos citados na tabela. Os anteprojetos são apresentados para o Ministério no momento da captação de recurso, no cadastro no SICONV. É considerado um projeto de baixa precisão, mas é possível estimar o custo de forma geral, podendo ser contemplado. Após a contemplação, pode-se iniciar os detalhamentos de projeto.

O projeto básico pode ser utilizado em licitações, quando forem projetos pequenos e de fácil execução, como reforma de telhados, serviços gerais em praças e parques ou ampliação em prédios públicos, que manterão o mesmo padrão do existente. O projeto executivo, possui todas as orientações necessárias para os casos de obra nova ou reforma, com nível excelente de detalhamento em memorial, projeto e orçamento. (Fonte: arquiteto responsável pelos projetos na PMS).

Aplicando o estudo de caso ao projeto em questão, pode-se classificar o projeto apresentado para a licitação, com nível baixo de precisão de detalhamento, denominado anteprojeto. Nota-se, no Quadro 3, que a margem de erro, para este caso, fica em torno de 30%. Analisando o Quadro 4, demonstrativo do TCU, constata-se que o projeto licitado não está apto ao regime estipulado em edital, que foi determinado como regime de execução de empreitada por preço global. O problemas encontrados podem ser separados em problemas de projeto e problemas de licitação.

O problema de projeto pode ser justificado pelo fato do arquiteto responsável pelo projeto possuir pouco tempo e o corpo técnico é individualista, não tem uma participação efetiva de outros técnicos, transformando o projeto em algo cansativo e pouco explorado em detalhamentos, apenas visando à entrega do projeto, por parte do agente administrativo, para a licitação, sem a qualidade que se espera de um projeto executivo. Em países como o Japão e Dinamarca, os projetos são feitos em equipe, cada profissional “abraça” a parte do projeto que mais tem conhecimento. Isso garante padronização e confiabilidade ao processo de projeto, minimizando erros e esquecimentos por partes dos projetistas.

O problema encontrado na fase de licitação se dá pelo padrão utilizado no setor. O projeto deve ser analisado e classificado de forma a se enquadrar em qual regime melhor se encaixa; isso pode ser visto no item 1.5 deste trabalho, onde pode-se qualificar o regime de empreitada por preço unitário ou integral. Mas, segundo o diretor de licitações, isso não ocorre, pois daria trabalho extra ao setor. O fato de enquadrar este projeto em outro regime daria a oportunidade, na fiscalização de fazer aditivos e supressões sem se preocupar em estar infringindo leis regulatórias, em que o TCU se apoia para fiscalizar as Prefeituras.

Conforme recente julgado do TCU, para efeito de observância aos limites de alterações contratuais previstos no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, as reduções ou supressões de quantitativos devem ser consideradas de forma isolada. O conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alterações estabelecidos no dispositivo legal (Acórdão nº 749/2010).

Para aditivos e supressões, foram gerados pelo fiscal pareceres técnicos independentes, favorecendo a compreensão do material estudado.

No Quadro 5, será apresentada a lista de supressões ocorridas no decorrer da obra. Novamente será avaliado qual a precisão do projeto para as supressões declaradas em material do fiscal técnico da PMS.

### Quadro 5 – Supressões contratuais ocorridas na obra

Item	Descrição do Item	Valor PO	Valor Supressão	%
1	Tapume	R\$ 15.193,53	R\$ 2.975,75	19,59
2	Pavimentação de bloco concreto intertravado 6,5cm	R\$ 4.300,45	R\$ 1750,10	40,70
3	Viga de concreto	R\$ 95.707,89	R\$ 17.569,25	18,36
4	Cisterna	R\$ 3.946,80	R\$ 3.946,80	100
5	Retroescavadeira	R\$ 261,57	R\$ 261,57	100

Fonte: elaborado pela autora.

\*Porcentagem referente à diferença entre valores constantes na planilha.

Fica constatado que a execução do projeto básico não atingiu a precisão e detalhamento necessário para que não haja supressões e aditivos.

Na PMS, ocorrem problemas com a fiscalização, e isso se justifica pelo fato do fiscal técnico designado à função nesta obra analisada, iniciar e finalizar todas as etapas de acompanhamento de obra, é responsável pela parte burocrática interna de registro de quaisquer acontecimentos da obra e possui dificuldade em fazer vistoria no canteiro de obra, pois precisa agendar o uso do veículo. As visitas ficam por volta de uma ou duas vezes por semana. Esse fato reduz as chances do fiscal fazer um acompanhamento de obra com qualidade.

As obras precisam de acompanhamento especializado para cada etapa, por exemplo: para a marcação da obra no terreno, o responsável pela fiscalização deve ser um topógrafo; na etapa das fundações e estrutura de concreto armado, o especialista é o engenheiro civil; para as fases de instalações elétricas de alta tensão, que foi o caso, um engenheiro eletricista seria o mais indicado; para a fase de acabamentos, o arquiteto; e assim por diante, etapa por etapa, fiscais técnicos especializados. O fiscal técnico PMS fica responsável pelo recebimento de todas as informações de acontecimentos de obra por diários feitos pela empresa, e estes diários podem não conter dados importantes que, nas condições atuais, o fiscal não terá acesso e provavelmente causará transtornos e prejuízos. Se houve uma gestão de acompanhamento de obras, o diário de obra teria um papel fundamental em conter todos os acontecimentos na obra vistoriado por colegas especializados e aptos, possibilitando que o fiscal responsável pela parte burocrática unifique todas as informações, identificando possíveis problemas. Isso facilitaria a fiscalização e a gestão poderia ser feita da melhor forma sem que a PMS tivesse prejuízo e incompatibilidades.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, foi analisada, de forma técnica e abrangente, a gestão no acompanhamento de obras públicas no município de Saporanga, e se a forma de gestão de obra atualmente proposta atende à legislação e à compatibilização entre projeto e execução. Buscou-se apresentar as principais fases no processo de acompanhamento de obras públicas, com embasamento técnico em leis vigentes, que regem tecnicamente os projetos de obras, processos licitatórios e fiscalização, além de verificar se o município está de acordo com as determinações legais.

Nesta pesquisa, descreveram-se as fases do processo de acompanhamento de obra e analisaram-se as leis vigentes e se a gestão municipal está de acordo com as determinações legais. Com base no estudo de caso, leis e livros sobre o assunto, a estratégia é alertar para os pontos negativos e identificar o que está sendo feito para melhorar cada fase do processo de acompanhamento de obras e, com isso, chegar a um objeto final livre de aditivos e supressões contratuais, e a minimização de problemas entre empresa e órgão público. A apresentação se deu por meio de estudo de caso e tabulação das fases de fiscalização e de aditivos e supressões, possibilitando identificar os erros e acertos do processo.

No entanto, percebe-se que, no município de Saporanga, a gestão no acompanhamento de obras caminha para um futuro de acertos e erros como já acontece hoje, e está evidenciado no estudo de caso. Em relação à compatibilização entre projeto e execução, quando se fala em minimizar problemas entre Prefeitura e empresa, nota-se dificuldades de gestão em todas as fases. O projeto é feito com pouco tempo e, conseqüentemente, com baixo nível de detalhamento, o regime empregado para a contratação não é a opção correta para o tipo de projeto apresentado para a licitação, gerando erros na fiscalização e causando problemas com órgãos fiscalizadores, como é o caso do TCU e a fiscalização fica comprometida com a falta de veículos disponíveis ao fiscal, reduzindo as visitas à obra e ao acompanhamento diário.

Vê-se, como solução, o aumento de pessoal na fase de projeto e fiscalização, com técnicos especializados e aptos a cada etapa dos processos. Quanto ao setor de licitações, nota-se a necessidade de cursos para qualificar o pessoal envolvido com as decisões contratuais do processo licitatório.

Foi utilizado um estudo de caso, ocorrido em 2014, na cidade da Sapiranga, fiscalização esta, que teve muitos problemas desde a fase de projeto e no relacionamento Prefeitura e Empresa na fiscalização. O estudo de caso escolhido é o projeto de Unidade de Pronto Atendimento, recurso federal captado pela municipalidade no ano de 2012. O projeto utilizado é padrão do Governo do Estado e a licitação é de modalidade Concorrência Pública. O início da obra se deu no mês de dezembro de 2013 e finalizou no mês de fevereiro de 2015. Analisando o estudo de caso e a legislação, pode-se perceber que o método utilizado para identificar a empresa ganhadora não está compatível com o regime empregado. O método utilizado para determinar o vencedor neste processo licitatório é o de “menor preço”, se pensarmos como empresa, que quer ganhar a licitação, provavelmente proporia o menor valor possível. Há casos em que as empresas baixam os valores de itens específicos onde podem controlar o que poderão executar por valor menor. No caso desta empresa, não houve essa preocupação. O que ocorreu foi uma redução de todos os itens, sem exceção, de 8% em relação à planilha orçamentária estimativa.

Do outro lado, o regime empregado nesta licitação é o de “empreitada por preço global”, que ocorre quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total, entende-se que nesta obra não deverá ocorrer aditivos ou supressões, pois os projetos são completos e deixam margem de erro baixo, mas como a empresa estava preocupada apenas em vencer a licitação, não tomou os cuidados necessários para saber se conseguiria executar sem custos extras. Sabe-se que houve problemas de compatibilidade entre projeto e execução que estão justificados na análise, mas o método de “menor preço” e o regime de “empreitada por preço global” não são compatíveis, pois percebe-se que não há o comprometimento da Prefeitura em exigir de forma correta o que a lei permite ou não em relação a cada uma delas.

O corpo técnico da secretaria de planejamento possui os conhecimentos técnicos necessários para fazer um bom trabalho na fase de projeto e fiscalização, conforme descrito ao longo da análise, onde o fiscal tomou as decisões pertinentes às questões problemáticas que estavam presentes na obra. No entanto, a burocratização do sistema público exige que haja maior direcionamento de aprendizagem na área da legislação para que se possa montar estratégias de gestão padronizadas que contribuam para a compatibilidade das fases do processo de acompanhamento de obra sem que haja prejuízo à municipalidade, seus agentes

e servidores e empresas envolvidas nos processos licitatórios. A burocratização a que se faz referência, está ligada à licitação e à fiscalização, sendo que os servidores responsáveis pela licitação precisam de maior conhecimento em relação às leis e normas que regem o processo licitatório, a fim de minimizar problemas na fiscalização. Já no âmbito da fiscalização percebe-se a necessidade de especialização do servidor para cada etapa, para que, tecnicamente, haja a redução de erros dos processos de execução e fiscalização do projeto.

## REFERÊNCIAS

ASSAN, Ozires Eitel. **Das Licitações e Concessões** – Teoria, Legislação e Jurisprudência. São Paulo: Julex, 1998.

BARCELLOS, Luci Teresinha. **Fiscalização de obras e serviços de engenharia: uma análise no Município de São Sepé, RS.** Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, UFRGS, 2012.

BLANCHET, Luiz Alberto. **Roteiro prático das licitações.** 5.ed. Curitiba: Juruá, 1997.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. **SINAPI - Manual de Metodologias e Conceitos**, Versão 004, Vigência 06/2014: Última atualização 02/2015.

BRASIL. **Decreto presidencial n.º 7983/2013**, de 8 de abril 2013.

BRASIL. Lei Complementar 101, **Lei de Responsabilidade Fiscal**, art. 48º, Parágrafo Único. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/11238936/artigo-48-ic-n-101-de-04-de-maio-de-2000>>. Acesso em 24 abr. 2015.

BRASIL. **Lei n. 8666**, 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.

BRASIL. Tribunal de contas da União. **Acórdão 749/2010**, Relator Ministro Augusto Nardes, Brasília: 14 de abril de 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas**, 3.ed. Brasília: TCU, SecobEdif, 2013.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/poder-publico/apoio-poderpublico/sinapi/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 1º maio 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 25.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FAYOL, Jules Henry. **Administração Industrial e Geral.** Atlas, 1916.

FILHO, Marçal Justen. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 13 ed. São Paulo: Dialética, 2009.

IBGE. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/ACY>>

IBGE. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=431990&idtema=5&search=rio-grande-do-sul|sapiranga|servicos-de-saude-2009>>

IBGE. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=431990>>. Acesso em 27 abr. 2015.

LÜDKE, M; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MARTINS, G. A. **Estudo de Caso: uma estratégia de pesquisa**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Alheiros, 2006.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/comunidade-cidada/upa-unidade-de-pronto-atendimento>>. Acesso em 27 abr. 2015.

RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Contas. **Manual de Orientação aos Novos Administradores**. Porto Alegre, 2009.

UNIÃO, Tribunal de Contas. **Processo nº TC-044.312/2012-1**, Relator Ministro Valmir Campelo, Acórdão 1977/2013.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.