

**UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI - UFSJ  
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - UFSJ  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA  
MUNICIPAL**

**A GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS COM ÊNFASE NA FASE CONTRATUAL,  
FISCALIZAÇÃO.**

**FERNANDO PORTO**

Orientador: Prof. Dr. Elfany Reis do Nascimento Lopes

**SÃO JOÃO DEL REI – 2018**

## Resumo

O estudo teve como objetivo analisar o papel da fiscalização dentro do contexto de uma licitação, discutindo a sua importância no processo licitatório e sua independência. O estudo contribui para o conhecimento da gestão de obras públicas através do acúmulo de informações, sendo a pesquisa realizada através de uma revisão bibliográfica e documental por onde se analisou as cinco fases de uma licitação e discutidos os seus principais problemas. A gestão de uma obra pública é dividida em 5 etapas que consistem nas fases preliminar à licitação, interna da licitação, externa da licitação, contratual e posterior à Licitação. Estas fases apresentam diversas demandas, complexidades e problemas que requerem a atuação efetiva do gestor público. O estudo contribui para aprimorar e possibilitar a efetiva aplicação dos conceitos de gestão pública para auxiliar nas atividades de fiscalização de obras públicas.

**Palavras-chave:** Licitação; Obras Públicas; Fiscalização de Obras.

## 1. INTRODUÇÃO

Ao longo da história um dos grandes problemas em termos de gestão pública são as obras públicas. É comum ouvirmos noticiários sobre obras paralisadas, inacabadas, denúncias de superfaturamento e obras terminadas mais sem utilização.

[...] diante de mais um caso detectado por esse tribunal – e são eles inúmeros – de ocorrência de irregularidades graves, porque não dizer gravíssimas, na execução de obra pública, de grande monta e de grande relevância, em razão de deficiências em projeto básico, grosseiras e vergonhosas, para não dizer o mínimo, fico me perguntando até quando viveremos essa situação no Brasil. Até quando? Quando serão verdadeiramente enviados esforços para melhorar, de fato, os projetos, a gestão e a governança das obras públicas brasileiras? [...] A meu ver, a hora já passou (TCU. Acórdão nº 2.910/2012, Plenário. Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti. *DOU*, 05 nov. 2011).

Sem dúvida alguma, a construção de sistemas eficientes de governança e gestão é o atual desafio de todos os órgãos e entidades públicas para solucionar definitivamente o problema das recorrentes irregularidades, atrasos, obras inacabadas ou empreendimentos inservíveis (ALTOUNIAN. 2015, p. 552).

Nos últimos anos, a operação lava jato da Polícia Federal trouxe uma discussão nacional sobre o esquema de corrupção envolvendo empreiteiras e órgãos públicos, e é nesse cenário controverso que o presente trabalho focou na etapa de fiscalização, essencial ao bom andamento de uma obra pública, conforme apontou Ferreira (2011, p.45):

As fases preliminares à licitação, tratam dos programas de necessidades, estudos de viabilidade e anteprojeto. A fase interna, trata dos projetos básicos e executivos, planilha orientativa, memorial de cálculo e edital, além dos recursos orçamentários; a fase externa, trata da publicação do edital, comissão de licitação, recebimento das propostas e

procedimentos de licitação; a fase contratual, que trata do contrato, fiscalização e recebimento da obra, e a fase posterior à contratação, que trata da operação e manutenção da obra.

Na fiscalização de obras públicas, executada na fase contratual, é o momento onde será conferido a execução correta dos serviços e o pagamento dos mesmos. A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o Art. 37 da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e cita a atribuição do fiscal no Art. 67. Neste aspecto, 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 (BRASIL, 1993).

Ao tratar dessa questão, deve-se enfatizar a distinção existente entre o contrato administrativo e o contrato de direito privado. Nesse último, como regra, incumbe às partes verificar se a outra cumpriu o acordo e se o objeto contratual foi de fato cumprido. No âmbito dos contratos administrativos, ao contrário, a administração terá não apenas o direito, mas igualmente o dever de acompanhar a perfeita execução do contrato. Fala-se, assim, em dever da administração de promover a fiscalização do contrato (FURTADO, 2001).

Problemas recorrentes enfrentados por gestores, fiscais e contratadas são os mais diversos, destaca-se o não cumprimento de cronogramas, aditivos de prazo, aditivos e supressões de valores, projetos mal elaborados, planilhas orçamentárias deficientes, interferência da administração pública no trabalho do fiscal, falta de qualificação da contratada e falta de planejamento financeiro para vencer a licitação. “Enxuga-se” demasiadamente os preços e depois, para obtenção de lucro, coloca-se insumos de baixa qualidade nas obras e mão de obra sem registro, sem regulamentação trabalhista.

Além dos casos elencados, ocorrem indícios de propinas à administração pública para ganho de licitação, tornando a corrupção também um grande problema enfrentado pelos órgãos de controle externo, tribunais de contas e ministério público. Inclusive, o próprio fiscal da obra encontra empresas viciadas na baixa qualidade da prestação de serviços de engenharia, prejudicando o erário ao tornar a gestão pública deficiente.

Considerando o grande volume de recursos alocados nas secretarias de obras, que na grande maioria dos municípios só perdem para as pastas de Saúde e Educação, em termos de movimentação financeira, é de se esperar que os desperdícios gerados por essas obras causem um impacto negativo nas contas públicas.

Partindo dessa abordagem, este estudo objetivou analisar o papel da fiscalização dentro do contexto de uma licitação, discutindo a sua importância no processo licitatório e sua independência.

## **2. METODOLOGIA**

Para o desenvolvimento deste estudo adotou-se uma abordagem qualitativa e tipologia explicativa, com o desenvolvimento de uma revisão bibliográfica e documental, através do levantamento de literatura científica nas bases de dados do Google Acadêmico, Scielo e Periódicos Capes. Os descritores e expressões utilizados durante as buscas foram “Obras Públicas”, “Fiscalização de Obras”, “Licitações de Obras Públicas”.

Foram pesquisados estudos publicados a partir de 2008, e também uma base teórica central dada pelas concepções de Cláudio Sarian Altounian, Valmir Campelo e Rafael Jardim Cavalcante, cujas obras referem-se a Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização e Obras públicas: comentários à jurisprudência do TCU, respectivamente. Também foram utilizados documentos e publicações governamentais, com destaque para a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, que regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que institui normas para licitações e contratos da administração pública.

O material levantado foi compilado em um banco de dados por ano e tema, por onde procedeu-se a análise e discussão minuciosa da temática em questão.

## **3. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **3.1 Obras públicas no contexto municipal: etapas, desafios, conflitos e perspectivas**

As obras públicas nos municípios brasileiros são regidas pela Lei nº 8.666/1993, norteando o processo licitatório na administração pública (BRASIL,1993).

Segundo a Lei, no seu Artigo 6, inciso VIII, uma obra pública é considerada toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de um 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, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1: Regimes de contratação pela administração.

<b>Regimes de contratação</b>	<b>Definição</b>
Empreitada por preço global	Quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total.
Empreitada por preço unitário	Quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas.
Tarefa	Quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais.
Empreitada integral	Quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias.

É respeitando a Lei citada que o gestor público deverá encaminhar todo o processo de uma obra, desde a fase preliminar a licitação, passando pela entrega da obra e terminando com sua utilização, qualquer item em desacordo será passível de punições previstas na Lei.

O gestor de uma obra pública irá se deparar, muitas vezes, com conflitos de interesses do município e da empresa contratada, problemas relacionados a atrasos de pagamento por parte do município e atrasos na execução por parte da contratada. Estes, são problemas recorrentes que acabam por prejudicar a execução de uma obra e a solução passa pelas disciplinas de Gestão e Governança.

Gestão relaciona-se de forma direta com gerenciamento. Diz respeito à maneira como devem ser planejados, organizados, dirigidos e coordenados os recursos humanos, matérias e tecnológicos para obtenção dos resultados desejados por uma organização, projeto ou programa, sempre com ênfase no atendimento às necessidades dos clientes e/ou na lucratividade da atividade. O foco da gestão é a eficiência do uso dos recursos e a eficácia dos processos de trabalho. Governança está associada à gestão, mas com ênfase na transparência e controle do uso dos recursos e no atendimento as necessidades e interesses dos diversos segmentos interessados na atividade de determinado sistema produtivo (organização, projeto, programa ou política pública) (ALTOUNIAN, 2015, p.552).

A Gestão de uma obra pública pode ser subdividida em 5 etapas que consistem em: fase preliminar à licitação, a fase interna da licitação, a fase externa da licitação, fase contratual e a fase posterior à Licitação.

A fase preliminar é onde se pretende viabilizar o empreendimento, é nessa primeira fase que o gestor deve se atentar principalmente aos recursos que serão disponibilizados, se serão suficientes para garantir o término da obra e sua funcionalidade após concluído o empreendimento.

Estabelecer parâmetros que sirvam para a tomada de decisão de licitar. Busca-se identificar necessidades, estimar recursos, e escolher a melhor alternativa para fazer frente aos anseios sociais. Assim, ultrapassar esta fase sem a correta dimensão da viabilidade do empreendimento, por exemplo pode resultar em desperdício de recursos públicos. (FERREIRA, 2011, p.45)

Segundo Campelo e Cavalcante (2018), é na fase preliminar que se coloca na balança os princípios da economicidade e eficiência da administração Pública, a viabilidade técnica, o custo e a disponibilidade orçamentária. Essa avaliação é obrigatória e a sua ausência tem sido reprovada pelos tribunais de contas. Já na fase interna são elaborados os projetos e orçamento do empreendimento, pode-se defini-la como:

Todas as atividades realizadas após a definição de viabilidade do empreendimento por meio dos estudos preliminares e anteprojeto até a publicação do edital para a contratação da empresa, ou seja, as ações com vistas à definição das regras para a seleção da melhor proposta, sempre com base nas diretrizes legais. (ALTOUNIAN, 2015, p.150)

Nesta fase, o estudo de Rasmussem (2013) tem evidenciado como principal problema a falta de projetos executivos bem elaborados ocasionando número elevado de aditivos. O estudo de Ramussem (2013) concluiu que os aditivos de valor só não são maiores, pois a Lei nº 8.666/1993 impõe um teto de 25% do valor da obra para aditivos e 50% quando se tratar de reforma enquanto os aditivos de prazo são muito maiores nas obras pois não é previsto um teto em lei. Os estudos de Parente (2014) e Trappel (2015) também apontaram problemas com projetos básicos e executivos como os atrasos em obras públicas, demonstrando que há um problema sistêmico na fase interna de licitações.

Quanto a responsabilidade por projetos mal elaborados, Campelo e Cavalcante (2018), manifestam-se sobre a competência do gestor público em tomar providências para apuração subjetiva da responsabilidade do projetista e cita que sua omissão poderá, igualmente, ser objeto de responsabilização. Fica claro que projetos que vem prontos de convênios ou realizados pelos servidores dos quadros de engenheiros e arquitetos dos municípios, apresentam falhas. Neste sentido, estudos detalhados são necessários para identificar os gargalos no que compete a elaboração de projetos básicos, executivos e planilhas orçamentárias em âmbito municipal.

A fase externa é onde serão apresentadas as propostas e escolhida a empresa vencedora para a realização do empreendimento. Conforme aponta Ferreira (2011), esta fase inicia com a publicação do edital e termina com a assinatura do contrato de execução da obra. Para que essa fase aconteça deverá ser observado se existe projeto básico aprovado, planilha

orçamentária com a correta indicação de custos unitários, recursos orçamentários que garantam o pagamento das obrigações em curso e previsão no plano plurianual do produto da execução da obra, conforme Art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Uma fase de projetos mal elaborada repercutirá em todas as fases, causando aditivos e realinhamento de preços. Em estudo realizado por Santos et al. (2014), foram entrevistados engenheiros e supervisores de uma autarquia municipal em Belo Horizonte/MG que apontaram deficiências como falta de compatibilização, especificação insuficiente e detalhamento insatisfatório de projetos de obras públicas como o foco das causas de inúmeros aditivos contratuais, evidenciando a ineficiência no gerenciamento de projetos. Rasmussem (2013) também apontou essas falhas como principal causa de aditivos de valor e atrasos na execução nas obras públicas.

Uma importante medida prevista no Art. 51 da Lei 8.666/1993 é a criação da Comissão de Licitação (BRASIL, 1993). É na fase externa que ela deve ser criada e mantida até a data de apresentação das propostas pelas empresas concorrentes, pois a sua principal função é a de analisar a documentação pertinente aos licitantes habilitados.

Vale ressaltar que Altouniam (2015) e Campelo e Cavalcante (2018) relembram o fato de que responsabilidades sobre erros de projetos não podem ser atribuídos aos integrantes da comissão sem uma análise mais aprofundada dos fatos. Já Justen Filho (2012), se posiciona comentando a necessidade de os membros da comissão apresentarem conhecimento técnico de acordo com o objeto licitado e cita como responsável a administração pública por nomear servidores que não detêm tais conhecimentos.

Os estudos acima têm evidenciado que, embora a comissão de licitação possa existir, os erros na fase anterior podem passar despercebidos, indo contra o objetivo de criação da comissão. Em contrapartida, é importante questionar se as comissões de licitações, nos municípios, estão sendo formadas realmente com a incumbência de analisar minuciosamente toda a documentação, inclusive os projetos e planilhas orçamentárias ou estão sendo formada apenas para atender a legislação, não tendo uma ação realmente eficaz.

A fase contratual refere-se à execução do empreendimento. Segundo Ferreira (2011), esta fase se inicia com a assinatura do contrato e ordem de serviço, por onde a empresa deverá iniciar a obra com a devida Anotação de responsabilidade técnica (ART) do responsável pela obra, emitida pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), licença ambiental, quando for o caso, e alvará de construção emitido pelo município onde será realizado o empreendimento.

A dificuldade para a fiscalização nesta etapa encontra-se, muitas vezes, em fatos como a demora em licitar o contrato, causando o desequilíbrio financeiro do mesmo. Para Campelo e Cavalcante (2018), há três situações paradigmáticas de desequilíbrio econômico-financeiro, sendo a troca do material em relação ao que pede a planilha orçamentária, a diminuição das quantidades e a alteração da distância de transporte para a aquisição do material.

Projetos mal elaborados também são fatores que prejudicam demasiadamente o andamento das obras, além dos diversos problemas durante a execução da obra, dentre eles, pode-se citar que muitas vezes o engenheiro que detém a ART de execução não é o mesmo que acompanha a obra “*in loco*”, funcionários com ausência de registro profissional e trabalhista, ausência equipamentos de segurança, notificações e atrasos na execução, terceirizações ilegais e empresas sem capacidade de realizar a obra de maneira adequada.

A fase contratual absorve todos os problemas gerados anteriormente, pois é nela que o projeto sai do papel, transformando-se em realidade. Todos os erros do projeto e de planilhas manifestam-se na execução e, cabe à fiscalização, o desafio de finalizar a obra. Ressalta-se que nem sempre os itens descritos nas planilhas orçamentárias são respeitados pelas empresas executoras, sendo comum a tentativa de empreiteiras trocarem o material por outro de qualidade duvidosa e caso comprovada fraude em relação ao material utilizado a Lei nº 8.666/1993 prevê, em sua sessão II (Das Sanções Administrativas) e sessão III ( Dos Crimes e das Penas), as punições, devendo a fiscalização denunciar tais atos.

A fase final é a fase onde o empreendimento será entregue pela empresa executora ao poder público. Conforme aponta Altounian (2015), após o recebimento do objeto contratual de forma definitiva, inicia-se a utilização do empreendimento. Para uma perfeita utilização, deverá o responsável pelo gerenciamento desta fase solicitar ao setor de fiscalização da obra, a documentação que demonstrará todos os detalhes executivos referentes a estrutura e instalações, na exata dimensão e localização em que cada um dos serviços foi executado “*as built*”, habite-se, licença de instalação, etc.

A documentação serve como parâmetro para manutenções preventivas e demais ações que serão implementadas para assegurar a qualidade da obra. Muitos municípios têm dificuldade de administrar essa fase, pois não se prepararam para receber a obra, por exemplo, uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) exige um custo operacional elevado, desde a contratação de pessoal especializado até a manutenção dos equipamentos e material de consumo. É comum identificar em diversos municípios as obras finalizadas e sem utilização, pois o município não tem condições de arcar com os custos de operação, após o fim da construção.



Portanto, deve o município nomear servidores qualificados para a comissão de licitação, gestão e fiscalização do contrato, contratar projetos de empresas especializadas de acordo com o tipo de empreendimento, sendo imprescindível que o gestor do contrato acompanhe todas as fases, desde a preliminar até a entrega do empreendimento ao município. Desta forma, pode-se intervir no momento inicial de divergência entre o que se espera e a realização da obra propriamente dita.

### **3.2 A fase contratual das obras públicas e seus mecanismos de ação**

Tratando especificamente da fase em que a fiscalização atua diretamente, segundo a Lei nº 8.666/1993, no seu Artigo 58 diz que:

O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de: I – Modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado; II – Rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei; III – Fiscalizar – lhes a execução; IV – Aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste; V – Nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo (BRASIL, 1993, p.33).

A fase contratual inicia-se após a ordem de serviço e compreende a execução dos serviços (fiscalização, aditivos, subcontratação, sanção, medição e pagamento, recebimento provisório e recebimento definitivo) e encerra-se após o recebimento (ALTOUNIAN, 2015).

A fiscalização é responsável pelo acompanhamento da execução de uma obra em seus vários aspectos. O fiscal deve acompanhar o projeto, solicitar ART, conferir se a utilização de material confere com a planilha de orçamento, observar se a empresa executora está seguindo o cronograma físico e financeiro, intervir, paralisar e solicitar a revisão de serviços mal executados, exigir diário de obras, aprovar etapas da obra e liberar o pagamento, receber provisoriamente e definitivamente a obra.

Nos municípios foram observados muitos problemas relacionados a contratos. O estudo realizado por Santos et al. (2014) concluiu que de 30 obras de reforma e/ou ampliação apresentaram aditivos de prazo com 167% de acréscimos em relação aos prazos iniciais e, dessas, 28 obras apresentaram aditivo de valor com média de 35% de acréscimo em relação ao valor inicial, demonstrando problemas de gestão das obras nos municípios.

Com base nas atribuições do processo de fiscalização, percebe-se uma infinidade de procedimento a serem adotados pela fiscalização, para que o Erário e o interesse público sejam resguardados e se tenha a certeza que o investimento foi bem aplicado no empreendimento. Para Campelo e Cavalcante (2018), o fiscal deve certificar-se que a quantidade e qualidade do objeto contratado deva ser garantida, seja por meio de laudos, relatórios fotográficos, atesto, cálculos, ensaios ou croquis. Quando não houver o conhecimento necessário, deverá a administração pública contratar terceiros para auxiliá-lo.

Outro problema na fase contratual que impacta na fiscalização são projetos e orçamentos que não se conversam. Conforme evidenciado por Trappel (2015), não há compatibilizações entre os projetos arquitetônicos, elétricos, hidráulicos e estruturais. As divergências são mais comuns em projetos e quantitativos de planilhas que vem prontos de convênios com governos federal e estaduais, gerando a necessidade de aditivos, aumento de custo e prazo, e prejuízo a atuação da fiscalização.

Portanto, não basta ao fiscal simplesmente corrigir erros de projeto, tomando medidas como aprovação de aditivos, pois os órgãos de controle como os Tribunais de Contas têm questionado as práticas adotadas para corrigir erros básicos de projeto. O mecanismo de ação da fiscalização é mais correto e eficiente quando o fiscal designado acompanha todo o processo, desde seu início e intervém em fases anteriores.

### **3.3 O papel do gestor público no desenvolvimento de obras públicas**

O fiscal quase sempre é o gestor do contrato, a não ser em casos em que o Prefeito, indique outro profissional para gerir o contrato e o fiscal apenas atestar os serviços realizados. O gestor, no seu papel de servidor público, poderá somente basear-se no que preconiza o direito público.

Segundo Alves (2004), a diferença entre gestão e fiscalização do contrato, reside no fato da gestão como algo mais geral, cuidando do reequilíbrio econômico-financeiro, questões relacionadas a documentação em todos os contratos. Já a fiscalização é exercida necessariamente por servidor designado que cuidará de cada contrato.

Vale notar que a Lei nº 8.666/1993, em seu Artigo 67, cita a responsabilidade do profissional designado para fiscalizar a obra, mas esclarece que pode esse profissional ser auxiliado por empresas especializadas, devido à complexidade de determinado empreendimento e que se as situações ultrapassarem sua competência deverá ser comunicada aos seus superiores.

Segundo Alves (2004), o administrador público deve desenvolver mecanismos para o acompanhamento dos contratos porque, assim procedendo, resguardará o interesse público e a si próprio. O autor complementa citando uma sequência de prevenções que devem ser consideradas, são elas: a correta identificação do que deve ser contratado; a qualidade na licitação; o controle do recebimento do objeto; a fiscalização da execução do contrato; e o gerenciamento dos incidentes contratuais.

Via de regra, em muitos casos, o fiscal designado recebe uma obra já com problemas ocorridos em fases anteriores à execução. O estudo de Gurski e Souza-Lima (2017) revelou que, em média, 65% das obras públicas federais brasileiras fiscalizadas apresentaram irregularidades graves, 27% apresentam problemas não tão graves e apenas 8% não apresentaram problemas. As fases com maiores ocorrências de irregularidades foram no processo licitatório, projeto básico e executivo. Essas fases são anteriores à execução da obra, e corroboram para a existência de problemas da atuação do gestor público no planejamento licitatório.

Apesar do estudo de Gurski e Souza-Lima (2017) tratar-se de uma análise em âmbito federal, nos municípios os problemas podem ocorrer na mesma proporção, pois são regidos pela mesma lei, a Lei nº 8.666/1993 (BRASIL,1993). Também é de se destacar a importância da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), que serve de norteadora para os estados em que a fiscalização direta se dá pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), como ocorre no estado de São Paulo.

Um fator importante é que o gestor do contrato deve observar a economicidade da obra pública para que o Erário não seja prejudicado. Campelo e Cavalcante (2018) relatam com pertinência sobre a economicidade em projetos, defendendo que o projeto deve sempre, diante de duas ou mais soluções tecnicamente possíveis, motivar a escolha por aquela mais econômica, considerando o impacto ambiental do empreendimento, a padronização, a disponibilidade de matérias primas e os princípios guardados no Artigo 3 da Lei nº 8.666/93.

Em relação à transferência do campo de projetos e orçamentos, para o campo de execução dos serviços, foi observada a dificuldade de ação que o gestor e o setor de fiscalização de obras públicas se deparam no dia a dia. Ribeiro (2013), aponta que a estrutura física insuficiente reside na falta de condições materiais para o exercício da fiscalização, falta de equipamentos para a aferição e controle da obra, veículos sucateados, *softwares* desatualizados, excesso de tarefas burocráticas e quantidade de obras sob responsabilidade de um só fiscal.

As colocações de Ribeiro (2013) revelam a realidade da fiscalização de obras públicas e esbarra, muitas vezes, na resistência da própria administração pública em levar adiante punições às empresas infratoras. Evidencia-se que a ação de controle externo é realizada pelos Tribunais de Contas e do Ministério Público e praticamente nenhum de efetiva ação do executivo. Em estudo realizado por Ribeiro (2012) é apresentado que a nível federal, desde 1995 vem tomando medidas para minimizar os prejuízos por obras inacabadas, através de fiscalização sistemática de obras com indícios de irregularidades, articulação de órgãos gestores e o aperfeiçoamento da lei orçamentária anual para limitar a pulverização de recursos, emendas ao orçamento e as reestimativas de receitas das obras.

É inegável a importância de uma gestão eficiente em obras públicas, desde que atuante na função de acompanhamento e certificação de que o objeto contratado seja fielmente executado, o cronograma seja cumprido e a documentação pertinente seja analisada. Caso sejam detectadas inconformidades, devem ser tomadas as medidas cabíveis, para que não se tenha prejuízo ao erário e ao interesse público.

#### **4. CONCLUSÃO**

Os problemas enfrentados pela fiscalização em obras públicas têm origem nas fases anteriores a execução do contrato, na fase preliminar. A falta de dimensão da viabilidade do empreendimento, desconsiderando os princípios de economicidade e eficiência da administração tem comprometido o andamento de obras públicas.

Aliado a isso, foi observado na fase interna da licitação que, o principal problema reside em projetos básicos e executivos mal elaborados, com falhas no detalhamento e planilhas orientativas faltando itens, ocasionando aditivos e atrasos na fase contratual. Já na fase externa, a comissão de licitação não vem se mostrando atuante na verificação da documentação, projetos e falhas nos orçamentos das fases das obras, seja por falta de qualificação técnica ou ingerência do chefe do executivo.

Em termos da fase contratual, além de todos os problemas citados, três situações prejudicam com gravidade o erário, sendo a qualidade e a troca por material de qualidade inferior durante a execução.

O gestor deve zelar pelo erário e interesse público, contudo a fiscalização enfrenta problemas como a falta de estrutura técnicas, impedindo o cumprimento do seu papel de garantir a efetivamente do que foi contratado seja realizado, devendo intervir ao menor sinal de não conformidade. Para que isso ocorra é necessário que a administração pública dê

condições para que se tenha uma fiscalização presente no canteiro de obras e que os projetos sejam revisados antes de licitar e sejam aprovados pelo setor competente.

O presente trabalho não citou as discussões atuais sobre a revisão da nova Lei de Licitações (Projeto de Lei nº 6814/2017) e seus efeitos poderão e deverão ser analisados a médio e longo prazo, podendo ser realizados novos estudos comparativos para a verificação se as novas regras servirão para uma mudança do quadro apresentado no presente trabalho.

## REFERÊNCIAS

ALTONIAN, C. S. **Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização:** (Legislação, decretos, jurisprudência e orientações normativas atualizados até 30 novembro de 2015). 5. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 576p.

ALVES, L. S. **Gestão e fiscalização de contratos públicos.** Revista do TCU, n. 102, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado. 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.666, 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)> Acesso em: 16 mai. 2018.

CAMPELO, V.; CAVALCANTE, R. J. **Obras Públicas:** comentários à jurisprudência do TCU. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 888p.

FERREIRA, G.J.B.C. O controle externo das obras públicas: Um panorama sobre os principais aspectos relacionados ao tema. **Revista Controle**, Vol. IX – nº2- JUL/DEZ 2011. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/edicoes/revista-controle-volume-ix-n-2-jul-dez-2011/send/107-revista-controle-volume-ix-n-2-juldez-2011/879-o-controle-externo-das-obras-publicas-um-panorama-sobre-os-principais-aspectos-relacionados-ao-tema>

FURTADO, L. R. **Curso de licitações e contratos administrativos:** teoria, prática e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2001.

GURSKI, B. C.; SOUZA-LIMA, J. E. **Grandes obras públicas no Brasil:** situação e implicações na governança brasileira. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 1. 2017.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 15. Ed. São Paulo: Dialética, 2012. 793p.

PARENTE, R. W. F. **O Processo de planejamento nas Obras Públicas.** **Revista Especialize On-line**, v. 1, n. 7, 2014.

RASMUSSEN, A. F. M. **Gestão de obras públicas: um diagnóstico sobre aditivos de contrato.** 108f. Dissertação – (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. 2013.

RIBEIRO, L. C. L. P. C. **Obras Públicas - alguns aspectos:** da licitação à auditoria. **Revista Especialize On-line**, v. jan, 2013.

RIBEIRO, R. A lenta evolução da gestão de obras públicas no Brasil. **E-Legis**, n. 8, p. 82-103, 2012.

SANTOS, H. P. et al. Estudo Introdutório sobre aditivos contratuais em obras públicas de edificações de âmbito municipal. **Revista Construindo**, v. 6, n. 2, 2014. Disponível em: [www.fumec.br/revistas/construindo/article/view/2764](http://www.fumec.br/revistas/construindo/article/view/2764). Acesso em: 10 jul. 2018.

TRAPPEL, M. D. R. O Gerenciamento Municipal na Construção de 71 Unidades Habitacionais Populares na Cidade de Porto Velho. **Revista Especialize On-line**, v. 1, n. 10, 2015.