

**UM OLHAR CRÍTICO SOBRE A EFICIÊNCIA DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO NA
CONTRATAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS**

ARTUR DE SOUZA NETO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)
arturdesouzaneto@hotmail.com

DENIS RENATO DE OLIVEIRA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)
denis.oliveira@dae.ufla.br

UM OLHAR CRÍTICO SOBRE A EFICIÊNCIA DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO NA CONTRATAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

Este artigo objetivou identificar os fatores internos e externos que dificultam a formulação de um planejamento eficiente no processo de contratação a partir do levantamento e análise dos dados de doze obras de construção no município de Lavras-MG, entre os anos de 2005 a 2015. A análise da documentação foi embasada nas recomendações básicas do Tribunal de Contas da União (TCU) e na legislação vigente para a contratação e gestão de obras públicas. A tentativa de esclarecer as falhas identificadas se justificou pelo número de alteração em contratos, que exigiram a celebração de termos aditivos, resultando em processos de planejamento de contratação e gestão não eficientes. Como resultado propõe-se algumas alternativas para que o processo de contratação de obras públicas possa ser melhorado.

Palavras-chaves: Obras públicas. Planejamento. Eficiência. Termos aditivos

Introdução

A partir de meados do século XX até os dias atuais é possível notar uma crescente participação da sociedade nos processos decisórios do governo. Essa participação está bem distante da considerada ideal, mas evidencia que os cidadãos estão mais conscientes e interessados em reivindicar suas demandas por segurança, saúde, educação, moradia, obras de melhoria, entre outros aspectos, de maneira mais organizada e concisa.

Diante desse contexto, observou-se na década de 80 uma opção do governo pelo planejamento, ao contrário da década de 90, em que o foco estava direcionado para a melhoria da gestão. No entanto, foi somente a partir de meados anos 2000 que se notou que ambos, tanto planejamento quanto gestão, necessitavam caminhar lado a lado, pelo fato de serem ferramentas que se complementavam e objetivavam facilitar o trabalho dos gestores. Portanto, coube aos governos, em suas diferentes esferas, realizar a gestão das demandas da população, estabelecendo prioridades e planejando por meio das ferramentas e dos recursos disponíveis o melhor caminho para atender as suas necessidades de maneira efetiva.

Para Pinto (1992, p.21) planejar se trata da “arte de decidir antecipadamente o que fazer, visando à maximização dos resultados segundo objetivos pré-estabelecidos”. Nesse sentido, diz-se que o planejamento no setor público está relacionado à utilização de três ferramentas essenciais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Para a utilização racional dos recursos disponíveis e alcance dos objetivos estabelecidos, a gestão enfatiza a importância do acompanhamento daquilo que foi planejado, além das análises e do controle das ações que estão sendo executadas; isso, atrelado ao melhor direcionamento dos gastos públicos significa eficiência. Sendo assim, e logo após a Emenda Constitucional nº 19/1998, que incluiu a eficiência entre os princípios da administração pública, o governo começou a dar ênfase aos resultados, de maneira a priorizar as demandas dos cidadãos, em todas as áreas ou setores.

Analisando-se o cenário das obras públicas, nos últimos anos nota-se a ausência de planejamento e gestão na maioria das situações. A quantidade de obras públicas inacabadas ou irregulares, obras públicas que são entregues ou feitas com atrasos de meses ou anos e obras públicas que são orçadas e executadas com valores conflitantes, podem ser justificadas pela ausência de planejamento e gestão no processo de contratação, culminando no desperdício de recursos e dinheiro público que poderiam ser investidos em outros setores.

Nesse sentido, diz-se que a ausência de planejamento e gestão nas obras públicas tem como uma das consequências o aditamento dos contratos. A realização de termos aditivos se dá em função da necessidade de alteração de contrato, seja no prazo de vigência, no prazo de

execução, no valor ou em outras diferentes cláusulas. Assim, o termo aditivo resulta em custos não previstos no orçamento inicial e, conseqüentemente, no aumento dos gastos da administração pública na contratação de serviços, além, é claro, da alteração de cronogramas.

Num cenário em que as obras públicas precisam atender as demandas da população, as mesmas necessitam ser planejadas e gerenciadas visando a eficiência, obedecendo aos princípios fundamentais da administração pública e objetivando o cumprimento dos prazos e orçamentos estabelecidos, ou seja, os objetivos e metas traçados.

No caso da Prefeitura Municipal de Lavras-MG, porém, notou-se que grande parte dos contratos referentes às obras públicas do período entre 2005 à 2015 necessitou da realização de termos aditivos, em virtude de diversas razões justificadas na celebração dos mesmos. Nesse sentido, objetivou-se identificar os fatores que dificultaram a formulação de um planejamento eficiente no processo de contratação e, ainda, propor alternativas para melhoria dos resultados no processo de planejamento e gestão na contratação de obras públicas.

Obras públicas

Afirma a Lei nº. 8.666/1993 em seu artigo 6º, que obra é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação realizada por execução direta ou indireta e serviço, caracterizado como toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnicos profissionais (BRASIL, 1993).

A referida lei ainda dispõe nos seus incisos VII e VIII do Artigo 6º sobre a execução de obras e serviços. No texto, execução direta é referenciada como aquela feita pelos órgãos e entidades da administração e execução indireta, aquela feita quando o órgão ou entidade contrata terceiros. Nesta última modalidade podem ser adotados os regimes de execução por empreitada (preço global, unitário, integral e por preço certo) ou por tarefa. No setor público o contrato de gerenciamento de obras públicas foi introduzido na legislação brasileira pelo Decreto-Lei 2300/1986.

Bonatto (2010) elenca as condições gerais a constarem em um contrato de obras ou serviços de engenharia: conceitos básicos; regimes de execução; elementos técnicos instrutores; controles de execução; qualidade e rendimento; preço; pagamentos; garantias; prazos; responsabilidade técnica; segurança no trabalho; execução; alterações; inexecução, rescisão e penalidades; recebimento; avaliação de desempenho e os recursos administrativos.

De forma geral, o processo de contratação de uma obra pública exige o planejamento e a gestão eficiente, e pode ser dividido em cinco fases conforme orientações do manual do TCU: 1ª. Preliminar à licitação; 2ª. Interna de licitação; 3ª. Externa de Licitação; 4ª. Contratual; e 5ª. Manutenção da obra (BRASIL, 2013). Segundo o manual, todo órgão público deve possuir um programa de manutenção, a fim de requerer um conjunto de inspeções periódicas. Para melhor compreensão das cinco fases descritas acima sobre o processo de contratação, apresenta-se a Tabela 1.

Tabela 1. Fases do processo de contratação de obras públicas

Fase	Serviços a serem elaborados/executados
1º. Preliminar a licitação	Definição do tipo de empreendimento, características básicas do empreendimento e os estudos de viabilidade sobre os aspectos técnico, ambiental e socioeconômico.
2º. Interna de licitação	Elaboração do projeto básico, elaboração dos projetos executivos, elaboração do edital.

3º. Externa de licitação	Publicação do edital, recebimento das propostas.
4º. Contratual	Redação do contrato, assinatura do contrato, emissão da ordem de serviço, acompanhamento dos boletins de medição, emissão do termo de recebimento.
5º. Manutenção da obra	Emissão do termo de recebimento definitivo, observar a garantia dos contratos, realização de atividades técnicas e administrativas destinadas a preservar as características de desempenho dos componentes do empreendimento

Fonte: Adaptado de BRASIL (2013).

Mesmo diante de toda regulamentação e descrição pormenorizada dos passos, a ausência de métodos de gestão e planejamento nas obras públicas é evidente. No transcorrer da execução, percebe-se, em muitas situações, a necessidade de alterações contratuais, devido a incoerências nos cronogramas e planilhas contratadas. Assim, se faz necessário a elaboração de termos aditivos, para oficializar essas alterações.

Termos aditivos em contratos de obras públicas

O termo aditivo é um instrumento previsto por lei e utilizado para formalizar as modificações nos contratos administrativos, acréscimos ou supressões no objeto, prorrogações de prazos, prorrogações do contrato e, no caso específico das obras públicas, alterações de projetos, de especificações técnicas, além de outras possíveis alterações. O Artigo 65 da Lei 8.666/1993 autoriza que podem ocorrer alterações desde que haja interesse da administração e para atender ao interesse público. Para serem consideradas válidas, as alterações devem ser justificadas por escrito e previamente autorizadas pela autoridade competente para celebrar o contrato (BRASIL, 2013).

Nos termos aditivos de valor, a administração pode alterar contrato quando forem necessários acréscimos ou supressões nas compras, obras ou serviços, desde que haja os seguintes condicionantes: (1) para compras, obras ou serviços - acréscimos ou supressões de até 25% do valor atualizado do contrato; e (2) para reforma de edifício ou equipamento - acréscimos até o limite de 50% do valor atualizado do contrato (BRASIL, 2013).

O art. 65 da Lei 8.666/1993 determina que os acréscimos dos termos aditivos devam ocorrer pelos mesmos preços unitários da planilha orçamentária apresentada na licitação e conforme contrato. Ainda, de acordo com a Lei 8.666/1993 em seu art.65, § 1º, as reduções ou supressões de quantitativos devem ser consideradas de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, individualmente, sem nenhum tipo de compensação entre eles.

Nos termos aditivos de prazo, os prazos de execução do objeto poderão ser alterados, acrescidos ou diminuídos, proporcionalmente aos acréscimos ou supressões que vierem a ocorrer. Além disso, os prazos podem ser alterados por motivos de força maior ou caso fortuito, como condições climáticas, desastres naturais, cenário político, greves, entre outros (BRASIL, 2013). Ainda segundo o manual do TCU, conforme os art. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no caso de alterações dos serviços contratados, o pagamento da execução pela execução dos novos serviços pode ser efetuado apenas após a realização do aditivo contratual.

Sendo assim, nota-se que os termos aditivos, tanto de valor quanto de prazo, impactam no orçamento da administração pública, pois em algumas situações acarretam gastos não previstos no orçamento, além de ultrapassarem os prazos previstos, gerando em algumas situações comprometimento do orçamento do ano seguinte. Além disso, em alguns casos, os

termos aditivos provocam a realocação de recursos para suprir os valores das dotações orçamentárias, que estão vinculadas aos contratos que são aditivados comprometendo o cumprimento do que foi estabelecido no planejamento e, conseqüentemente, diminuindo a eficiência da gestão dos recursos públicos.

Dessa maneira, os termos aditivos de valor e prazo, na maioria das vezes, são decorrentes de ausência de planejamento ou de um planejamento falho. Muitas das alterações que a Lei 8.666/1993 permite poderiam ser evitadas caso o planejamento e gestão fosse realizada de maneira efetiva.

Planejamento e gestão na contratação de obras públicas

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 174, atribui à função do planejamento como um dever do Estado, sendo determinante para Administração Pública e indicado para o setor privado:

"[...] Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado" (BRASIL, 1988).

A técnica de planejamento envolve a elaboração, execução e controle de um plano de desenvolvimento, além do estabelecimento de metas específicas e objetivos gerais, procurando ofertar a promoção do bem-estar social e o equilíbrio econômico. No Brasil, esta função tem sido atrelada à uma gestão descentralizada, que determina responsabilidades entre as diferentes esferas de governos. Tal descentralização se deu de maneira heterogênea, tendo em vista as diferenças administrativas, financeiras e as disposições políticas dos governantes no extenso território nacional (ARRETCHE, 1996).

Nesse sentido, a situação econômico-social e o contexto histórico-cultural da sociedade influenciam o processo de planejamento público, pois envolvem a questão temporal e cultural no plano de ação, que interfere na maneira como os gestores definirão as alternativas, caminhos e recursos disponíveis para antecipar os problemas previsíveis.

No planejamento do setor público, o orçamento é um importante instrumento para uma gestão eficiente, pois determina as ações de curto e médio prazo a ser executado por um governo. Baleeiro (1996, p.387) considera o orçamento público como

"[...] o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outro fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei" (BALEIRO, 1996, p.387).

O processo orçamentário brasileiro é composto por três instrumentos: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA), todos previstos no Artigo 165 da Constituição Federal. Para Kohama (2003, p. 57) o PPA tem como função "estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo para as despesas de capital e outras decorrentes e relativas aos programas, com vigência de quatro anos para administração pública". Segundo Andrade (2006) se trata do instrumento que expressa o planejamento do governo federal, estadual ou municipal, com objetivo de conduzir os gastos públicos por um período de quatro anos de maneira racional.

Giacomoni (2010) diz que a LDO, anualmente enviado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, é responsável por estabelecer metas fiscais, prioridades e orientar a elaboração da proposta orçamentária. Assim, a LDO se configura como um meio de ligação entre a PPA e a LOA, com objetivo de definir metas e prioridades de acordo com o que está previsto para o

orçamento do exercício subsequente. Já a LOA, pode ser caracterizada como o instrumento que viabiliza a execução do plano de governo, permitindo a realização anual dos programas mediante a alocação de recursos para as ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais). Ela determina o orçamento dos gastos programados para o ano, e deve estar em consenso com o PPA e a LDO, a fim de tornar possível a execução do que foi planejado.

Como mencionado, a primazia do planejamento sobre a gestão até a década de 90, em função de todo um contexto histórico, se mostrou insuficiente para a estruturação e organização do setor público a partir das novas demandas da sociedade. Dessa maneira, a gestão passou a configurar-se como importante ferramenta de auxílio e controle do planejamento na administração pública, mostrando-se uma ferramenta mais completa no aspecto organizacional.

Esse controle na gestão pública apresenta-se como um importante mecanismo de monitoramento do processo de planejamento e também das ações executadas, já que envolvem a análise e a avaliação dos objetivos traçados. Nesse sentido, diz-se sobre o uso de mecanismos de mensuração e desempenho, para controlar e avaliar as ações planejadas com o que de fato foi executado. Ainda, devem ser levados em consideração os mecanismos de prestação de contas e responsabilização (*accountability*), considerados a base para um controle gerencial adequado.

Visando garantir os princípios do planejamento, do orçamento e do controle, com novas técnicas orçamentárias, além de efetuar o monitoramento dos gastos públicos com eficácia e eficiência, a Lei nº 4.320/64, no seu Artigo 76 apresenta três tipos de controle orçamentário que o Poder Executivo deve exercer:

"[...] 1. legalidade dos atos que resultem arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou extinção de direitos e obrigações. 2. a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos. 3. o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetário e em termos de realização de obras e prestação de serviços" (BRASIL, 1964).

Pela referida lei também foram instituídas normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da união e dos entes federativos. De forma complementar, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que entrou em vigor no ano 2000, foi outro mecanismo que instituiu normas para as finanças no setor público, incrementando os processos de gestão e fiscalização da administração pública. Bremaeker (2001) afirma que a LRF norteia o poder público com o intuito de realizar as despesas dentro do limite de suas receitas.

Já Matias Pereira (2003, p.130) enfatiza:

"[...] A aprovação da LRF preencheu um vácuo institucional e deu eficácia a vários dispositivos da Constituição Federal, especialmente a seus artigos 163 e 169, a discussão sobre a importância do planejamento no contexto da Administração Pública. Nesse sentido, é importante ressaltar que o planejamento não é o único elemento no qual a LRF apóia suas determinações. Seu alcance é mais amplo, à medida que enfatiza o controle de recursos para as ações governamentais, o equilíbrio entre receita e despesa, a transparência da gestão fiscal e responsabilidade dos dirigentes pelo não-cumprimento de seus preceitos. Os citados princípios, baseados em austeridade, na economicidade e na seriedade, vão balizar o princípio da eficiência na gestão pública, introduzido na Constituição de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº. 19" (MATIAS PEREIRA, 2003, p.130).

Assim, a LRF se tornou mais um mecanismo que fortaleceu as normas orçamentárias vigentes, garantiu maior transparência, responsabilização, planejamento e controle,

evidenciando ainda, a necessidade e exigência de gestores públicos qualificados para exercerem suas funções, com o intuito de atender os anseios da população dentro dos parâmetros estabelecidos em lei.

Por fim, o portal da transparência, criado em 2004, foi outro mecanismo de controle que surgiu na administração pública que auxiliou no monitoramento e gerenciamento das ações públicas e permitiu o acesso da população às informações das ações do Estado de maneira detalhada.

Eficiência

A Emenda Constitucional nº 19/1998 traz uma alteração para o Artigo 37 da Constituição Federal, ao introduzir a eficiência como um dos princípios que regem a administração pública. Nesse caso, o descaso dos gestores com o dinheiro público e a má administração, foram alguns dos fatores que culminaram em sua inclusão.

Antes disso, autores como Meirelles (1996), defendiam a ideia de obrigação do servidor público em realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, uma vez que esses atributos se configuravam como o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contentava em ser desempenhada apenas com legalidade ao exigir resultados positivos para o serviço público e o satisfatório atendimento das necessidades da sociedade.

Nessa mesma linha de raciocínio, posteriormente, Di Pietro (2002) defendeu que uma administração eficiente exige qualidade, presteza e resultados positivos, ao estabelecer o dever de o funcionalismo público mostrar rendimento. O autor ressalta que o princípio da eficiência no setor público apresenta dois aspectos:

"[...] pode ser considerado em relação ao modo de atuação de agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público" (DI PIETRO, 2002, p.83).

Com o objetivo de oferecer serviços de maior qualidade aos cidadãos, a Emenda Constitucional nº 19/1998 fortaleceu a preocupação dos órgãos de controle interno e externo do Estado com a gestão dos recursos públicos. Especificamente na construção de obras públicas o princípio da eficiência passou a exigir dos gestores a utilização das ferramentas de planejamento e gestão, visando à melhor utilização dos recursos disponíveis a fim de oferecer resultados satisfatórios à população.

Neste caso específico, de contratação de obras públicas, o processo de planejamento engloba desde o momento da escolha do local em que a obra será construída, passando pela elaboração do projeto básico, dos projetos e planilhas referentes ao processo licitatório, do memorial descritivo e do edital, até a conseguinte redação do contrato que estabelecerá os prazos de execução da obra, como descreve BRASIL (2013).

Todas essas etapas necessitam ser planejadas e bem executadas com o intuito de facilitar a posterior execução e gestão da obra pública. Não obstante, a gestão eficiente implica no acompanhamento rigoroso do processo de execução da obra, no controle das ações que foram planejadas e estão sendo executadas, ou seja, na garantia dos prazos dos projetos e do memorial descritivo. Esta análise dos boletins de medição possibilitam a avaliação da execução do cronograma da obra, de maneira a controlar a os prazos estabelecidos no contrato, de modo a atingir os resultados esperados.

Nota-se, portanto, a importância da Emenda Constitucional 19/1998 no processo de contratação e gestão das obras públicas, e mesmo se tratando de um termo que passou a ser utilizado há pouco tempo no setor público, com poucos trabalhos, e por se colocar como uma

variável difícil de ser mensurada e analisada. Ainda assim, pretendeu-se discutir o princípio da eficiência dentro dos conceitos de planejamento e gestão aplicados na contratação de obras públicas no município de Lavras-MG.

Procedimentos Metodológicos

O objeto de estudo foi os processos de contratação de obras de públicas elaborados, planejados e geridos pela prefeitura municipal de Lavras, cidade com aproximadamente 92.200 mil habitantes (IBGE Cidades), localizada no sul de Minas Gerais.

Esta pesquisa se trata um estudo qualitativo de caráter exploratório e descritivo. Para Demo (2000), as modalidades empíricas, tal como o estudo de caso, são conceituadas como pesquisas dedicadas ao tratamento da realidade a partir da análise e produção de dados capazes de oferecer maior concretude as argumentações, sobretudo, visando facilitar a aproximação da realidade. Segundo Yin (2005), pelo estudo de caso é possível buscar dados por meio da experiência e da vivência.

Como técnica de coleta de dados utilizou-se a pesquisa documental. Dentre os documentos analisados evidencia-se o uso de pastas e arquivos dos processos de contratação referentes às obras de construção executadas pela administração do município de Lavras-MG no período de 2005 a 2015. Além disso, contribuiu para o processo a consulta aos dados do "Sonner", sistema gerencial empregado pela administração pública local.

Inicialmente, consultou-se nos arquivos digitais vinculados à rede interna da Secretaria Municipal de Obras e Regulação Urbana, o relatório de todas as obras de reforma e construção contratadas no período. Após, procedeu-se o levantamento e seleção daquelas que se iniciaram "do zero". A partir desse ponto fez-se a identificação da numeração dos processos licitatórios referentes às obras de construção para então iniciar as análises.

Destas, como nem todas as pastas e arquivos referentes aos processos licitatórios foram encontrados, optou-se por analisar apenas doze, de um total de vinte selecionadas: sete vinculadas a Secretaria de Saúde, quatro vinculadas a Secretaria de Educação e uma vinculada a Secretaria de Esportes, Lazer e Turismo.

Também se utilizou, neste estudo, da observação participante, pelo fato de o pesquisador ter estagiado na Secretaria de Obras do município analisado e, portanto, ter interagido com os membros da situação investigada conforme afirma Gil (2007).

Como técnica de análise de dados, optou-se por fazer uma análise de conteúdo. Neste sentido, foi feita uma conferência com objetivo de identificar se as obras foram contratadas, geridas e executadas conforme as leis e normas que regem a Administração Pública, tendo como principais parâmetros a Lei 8.666/1993, a Constituição Federal de 1988 e as recomendações do Tribunal de Contas da União, todos utilizados como referência deste trabalho.

As cinco etapas concernentes ao processo de contratação de obras públicas, citadas no decorrer do trabalho, serviram de parâmetro para análise da documentação. Assim, visou-se identificar se nos processos analisados se as etapas foram executadas de maneira eficiente, ou seja, se as mesmas trouxeram melhores resultados para a sociedade.

Resultados da pesquisa

Optou-se fazer a apresentação das informações por meio de gráficos e tabelas, que exibirão dados referentes às justificativas para a celebração de termos aditivos de valor e prazo e uma análise geral do processo de contratação das 12 obras analisadas. Dadas as restrições espaciais (limitações de páginas), não foi possível mostrar dados específicos de cada obra, apenas uma ficha resumo que contempla o tipo de obra, a secretaria a qual ela está vinculada, os valores e prazos de aditivos e suas justificativas (Tabela 2).

Tabela 2. Fases do processo de contratação de obras públicas

Obra	Secretaria	Aditivo de Valor e Justificativa	Aditivo de Prazo e Justificativa
1. Unidade Regional de Pronto Atendimento (URPA)	Saúde	1º. R\$63.892,69 2º. R\$83.442,80 2,51% do total Durante a execução foi constatado a necessidade da execução de diversos itens que não estavam na planilha licitada e houve também um decréscimo em outros itens, implicando no aumento de serviços e valor, havendo também compensação do valor nos itens que foram substituídos.	1º. 180 dias 2º. 240 dias -
2. Unidade Básica de Saúde (UBS) - Bairro João da Cruz Botrel		R\$11.389,71 6,842% do total Quantitativos apresentados na planilha licitada em desacordo, implicando no aumento de serviços e conseqüente aumento de valor. Justificativa por itens.	150 dias No termo aditivo 59/2008 não consta nenhuma justificativa para extensão do prazo de execução.
3. Construção da Unidade Básica de Saúde (UBS) - Bairro Nossa Senhora de Lourdes		R\$30.592,23 11,79% do total Durante a execução foi constatado a necessidade da execução de diversos itens que não estavam na planilha licitada e houve também um decréscimo em outros itens, implicando no aumento de serviços e valor, havendo também compensação do valor nos itens que foram substituídos.	Não possui
4. Construção de um ambulatório médico especializado (AME)		1º. R\$82.313,14 2º. R\$184.164,95 23,55% do total Quantidades licitadas na planilha em desacordo com o executado; houve itens suprimidos.	365 dias Em decorrência das chuvas intensas e freqüentes no período de 12/2010 a 04/2011.

<p>5. Construção da Unidade Básica de Saúde (UBS) - Bairro Dona Wanda</p>		<p>1º. R\$39.867,95 2º. R\$10.654,93</p> <p>15,28% do total</p> <p>- Quantidades licitadas na planilha em desacordo com os serviços a serem executados. - Quantitativos referentes à planilha licitada em desacordo com os serviços a serem licitados.</p>	<p>180 dias</p> <p>Durante a execução houve imprevistos que só foram percebidos com o andamento da obra.</p>
<p>6. Construção da Unidade Básica de Saúde no bairro Jardim Glória</p>		<p>1º. R\$29.905,99 2º. R\$53.965,85</p> <p>20,25% do total</p> <p>- Quantidades licitadas na planilha em desacordo com o executável, devido à declividade apresentada pelo terreno. - Os serviços licitados ficaram defasados com os preços do SETOP, em função do tempo de execução.</p>	<p>1º. 180 dias 2º. 240 dias</p> <p>Demora dos repasses dos recursos pelo Ministério da Saúde, levando a solicitar a empresa à diminuição no ritmo dos trabalhos.</p>
<p>7. Construção da Farmácia de Minas</p>		<p>R\$14.371,37</p> <p>8,03% do total</p> <p>Quantitativos apresentados na planilha licitada em desacordo com o projeto, implicando no aumento de alguns serviços e consequentemente no aumento de valor.</p>	<p>1º. 60 dias 2º. 60 dias</p> <p>- Período de troca de gestão, atrasou o cronograma de execução da obra. - Acréscimo de itens a serem executados</p>
<p>8. Construção da Creche Infantil no bairro Caminho das Águas</p>	<p>Educação</p>	<p>R\$43.684,42</p> <p>24,21% do total</p> <p>Necessidade de mais uma sala de aula (berçário) para atender as necessidades do bairro, resultando na inclusão de itens. Houve decréscimos de outros itens</p>	<p>1º. 150 dias 2º. 120 dias</p> <p>Inclusão de itens que não estavam no cronograma inicialmente proposto</p>
<p>9. Construção da Escola Municipal Padre Dehon</p>		<p>1º. R\$66.832,60 2º. R\$112.133,00</p> <p>10,67% do total</p> <p>- Os quantitativos na planilha licitada estavam em desacordo com o real.</p>	<p>1º. 300 dias 2º. 180 dias</p> <p>- Imprevistos que só foram percebidos com o andamento da obra, atrasando o</p>

		- Quantitativos apresentados na planilha licitada em desacordo com o projeto, implicando no aumento de serviços.	cronograma previsto. - Execução dos serviços acrescidos
10. Construção do Complexo Educacional Vila Rica		1º. R\$370.100,19 2º. R\$ 85.117,54 13,90% do total - Inserção de serviços que não estavam na planilha. - Adição de itens para construção de 2 banheiros para atender a quadra poliesportiva	150 dias Devido ao longo período chuvoso, prejudicando o andamento do cronograma proposto
11. Construção do Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI)		1º. R\$42.449,51 2º. R\$42.051,85 11,16% do total - Inclusão de serviços que não foram previstos na planilha; - Inclusão de serviços que não estavam incluídos na planilha inicial.	240 dias -
12. Construção de Quadra Poliesportiva - Bairro São Vicente	Esportes, Lazer e Turismo	1º. R\$370.100,19 2º. R\$ 85.117,54 101,85% do total - Inserção de serviços que não estavam na planilha. - Adição de itens para construção de dois banheiros para atender a quadra poliesportiva.	180 dias Obras tiveram seu cronograma atrasado, devido ao longo período chuvoso, também pela necessidade de adequar o projeto ao cronograma inicialmente proposto

Fonte: Dados da pesquisa.

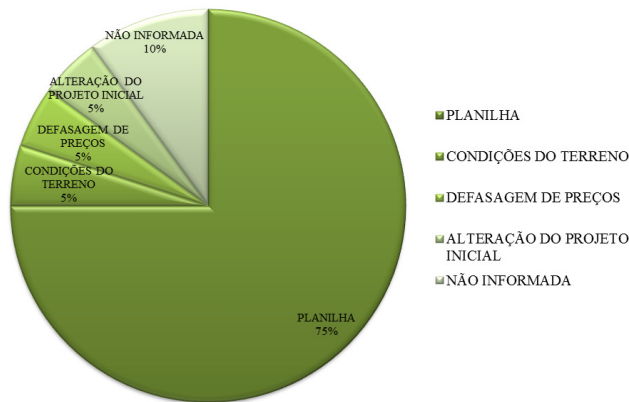
De acordo com a Normativa 09/2003 do Tribunal de Contas do estado e Minas Gerais (TCE-MG), por mais que a designação de um fiscal para acompanhar a execução dos serviços seja nomeado por meio da publicação de portaria e, neste caso, geralmente seja um engenheiro integrante da Secretaria Municipal de Obras e Regulação Urbana, o processo de contratação de obra pública engloba outras secretarias, assessorias, departamentos e setores da administração.

Sobre as justificativas apresentadas, é importante ressaltar que uma porcentagem considerável não foi informada. De qualquer forma, a partir dos dados obtidos, foi possível identificar os fatores internos e externos que são utilizados como justificativa para celebração dos termos. Dessa maneira, apresenta-se uma síntese de todas as justificativas informadas, independente do tipo de Secretaria.

A partir das doze obras analisadas, observou-se vinte termos de aditivos de valor celebrados. Desse total, é possível notar pelo gráfico 1 que 75% dos aditivos (quinze) se justificaram pela necessidade de alteração da planilha licitada em virtude da adição/inserção de itens e serviços, bem como para adequação da planilha ao executável, ou seja, denotando

falta de planejamento por parte de seus gestores. Além dos 10% (duas) de aditivos que não apresentaram justificativas, apenas 5%, ou mais precisamente, uma obra justificou que o grande problema ocorrido foi a defasagem de preços dos produtos e equipamentos.

Gráfico 1. Justificativas para termos aditivos de valor para todas as obras analisadas

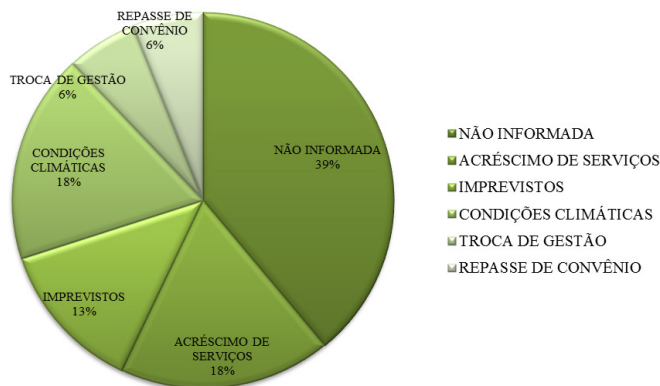


Fonte: Dados da pesquisa

No que refere as justificativas para celebração de termos aditivos de prazo de execução, o gráfico 2 apresenta uma síntese dos resultados obtidos. A partir da análise é possível observar que 39% dos motivos para a celebração de termos aditivos de execução não foram informados, contudo, as justificativas encontradas com maior frequência (somando 32%) foram o acréscimo de serviços, em virtude da adição/inserção de itens nas planilhas licitadas e as condições climáticas, mais especificamente devido ao período chuvoso.

De forma geral, a partir dos resultados obtidos, também percebe-se que há uma evidente relação entre a celebração dos termos aditivos de valor e de prazo de execução, pois, na medida em que ocorrem as alterações dos serviços e valores contratados, se faz necessário à adequação aos cronogramas inicialmente estabelecidos. Sendo assim, pode-se afirmar que falhas nas etapas do processo de contratação trazem conseqüências graves à execução da obra, visto que a maioria das justificativas decorre de fatores internos, que podem ser controlados e administrados pela administração.

Gráfico 2. Justificativas para termos aditivos de prazo para todas as obras analisadas



Fonte: Dados da pesquisa

Assim como apresentado nos pressupostos teóricos desta pesquisa, num passo-a-passo proposto pelo manual do TCU, quando se analisa as cinco fases do processo de contratação

nota-se que, em relação à fase inicial, todas as obras analisadas apresentaram as especificações referentes ao tipo de empreendimento e as especificações técnicas da construção, no entanto, em nenhuma delas foi possível identificar relatórios de impactos positivos e negativos em relação a fatores socioeconômicos e ambientais. Somente três obras, todas elas vinculadas a Secretaria Municipal de Saúde, verificou-se a existência de laudos de viabilidade anteriores a sua execução.

Na análise da fase interna de licitação notou-se que todas as obras possuem o projeto básico, contendo todos os serviços, materiais e equipamentos a incorporar na obra, além do orçamento do custo global e cronograma. Contudo, a partir da análise dos dados, pode-se perceber que essa é a fase no qual o planejamento é mais falho, visto que 75% dos termos aditivos de valor são justificados por ajustes básicos nas planilhas licitadas. Ainda na análise da fase interna, observou-se que todas as obras analisadas possuem os projetos executivos, bem como todas a ART's.

No que tange à escolha da modalidade de licitação, nota-se uma maior autonomia do setor de Gerência de Licitações na elaboração do edital, cabendo ressaltar que as especificações técnicas (projetos, planilhas, memoriais, orçamentos e cronogramas) são de autoria dos servidores da Secretaria Municipal de Obras e Regulação Urbana. A partir dessas informações se procura elaborar editais que possibilitem a maior competitividade entre os participantes, visando obter a proposta mais vantajosa para Administração.

Já com relação aos custos das planilhas licitadas, todas as obras analisadas estavam baseadas no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, como prevê o Art. 112/2010 da LDO. Sobre as exigências do princípio da publicidade, identificou-se que todas as obras analisadas tiveram seu edital publicado no diário oficial do município pelo menos uma vez, assim como em todas as obras analisadas constam todas as propostas recebidas por parte das interessadas. Se faz importante ressaltar, ainda, que todos os prazos de tramitação de recebimento da proposta, recurso e homologação foram cumpridos em todas as obras.

Na análise da fase contratual, que tem como principais eventos a redação do contrato e a posterior emissão de ordem de serviço para o início dos trabalhos, e na qual é informado o prazo de execução da obra conforme estabelecido em contrato, nota-se graves falhas, visto que apenas uma delas não culminou na necessidade de realização de aditivo, isso porque os cronogramas estabelecidos não foram cumpridos.

A partir do início da execução das obras, identificou-se que todos os boletins de medição encontrados, referentes aos serviços prestados, foram apresentados, e na documentação consta a nota fiscal, planilha de medição, diário de obras, memória de cálculo e relatório fotográfico, com assinatura do fiscal responsável pela obra, conforme estabelecido pela Normativa 09/2003 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Dessa maneira, pode-se afirmar que o acompanhamento da obra é realizado, no entanto não é possível afirmar que a gestão seja eficiente. O que ocorre é a autorização dos boletins de medição, que precisam estar em consenso com o serviço que realmente foi executado, e que deverão corresponder rigorosamente aos projetos e planilhas contratados.

Assim, os procedimentos de gestão estão condicionados as etapas anteriores do processo contratação, já que os artifícios para o controle serão fundamentados no contrato estabelecido. Nesse sentido, em apenas uma das obras foi possível localizar a comunicação oficial, entre contratante e contratada, a fim de enfatizar um artifício de gestão utilizado para execução da obra.

Com relação à emissão dos termos de recebimento provisório e definitivo, nem toda a documentação foi localizada, e isso não permite afirmar que os mesmos não tenham sido emitidos. Entretanto, em apenas uma obra foi possível observar exigências de adequações entre as planilhas e projetos contratados, por parte da administração, para emissão dos termos.

Como dito anteriormente a emissão do termo de recebimento definitivo e posterior recebimento da obra por parte da contratante, não elimina a contratada de responsabilidade sobre falhas e reparos a serem executados em virtude de vícios ou defeitos ocultos. Assim, notou-se que em alguns casos a Administração acionou a contratada para realizar reparos, observando-se o período de garantia da obra.

Sobre a etapa de manutenção da obra, apenas na construção da URPA identificou-se a exigência da administração na apresentação dos termos de garantia e manuais dos materiais e equipamentos licitados. Diante disso, tem-se que nenhuma etapa é realizada fidedignamente conforme as recomendações. No que tange ao cumprimento da legislação vigente, também há aspectos que necessitam ser melhor elaborados, com vistas a realização de adequações que tornarão possível a melhor utilização dos recursos públicos.

Para tornar mais fácil a compreensão da análise "passo-a-passo" das fases do processo de contratação, a Tabela 3 ilustra o resultado geral obtido:

Tabela 3. Resultado da análise geral do processo de contratação das 12 obras

Fase	Serviços a serem elaborados/executados
1º. Preliminar a licitação	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as obras apresentaram especificações referentes ao tipo de empreendimento e especificações técnicas. - Nenhuma obra apresentou relatório dos fatores positivos e negativos sobre os aspectos ambiental e socioeconômico. - Três obras apresentaram relatório de viabilidade técnica para construção
2º. Interna de licitação	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as obras apresentaram projeto básico, projetos executivos e ART's. - Autonomia do setor de Gerência de Licitações para elaboração do edital. - Planilhas baseadas no SINAPI
3º. Externa de licitação	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as obras atenderam ao princípio da publicidade. - Consta na documentação analisada, todas as propostas recebidas pela administração para execução de cada obra.
4º. Contratual	<ul style="list-style-type: none"> - Todos os contratos localizados. - Todas as ordens de serviço localizadas. - Todos os boletins de medição localizados e conforme exigências da legislação vigente. - Ausência de comunicação formal entre contratante e contratada (constatada apenas na obra da URPA) - Nem todos os termos de recebimento provisório localizados.
5º. Manutenção da obra	<ul style="list-style-type: none"> - Em apenas uma obra houve exigências para emissão do termo de recebimento definitivo. - Nem todos os termos de recebimento definitivo localizados. - Em apenas uma obra a exigência aos termos de garantia e manuais dos equipamentos licitados (URPA).

Fonte: Dados da pesquisa

Considerações Finais

Assim como em todo seguimento de mercado, a imprevisibilidade está presente também na administração pública, no entanto, é papel dos gestores planejar com os recursos disponíveis (financeiros, humanos, materiais, informações, etc.), dentro da legislação vigente,

estratégias para a diminuição do risco e influência desses fatores. Diz-se isso pois se observa nesta pesquisa números preocupantes no que diz respeito a realização de termos aditivos tanto de valor como de prazo de execução.

A média de termos de valor dos aditivos vinculados às Secretarias Municipais de Saúde e de Educação foi de R\$138.479,11, correspondendo a 13,75% dos valores contratados inicialmente. Para os aditivos de prazo de execução, a média de prorrogação das obras foi de 236 dias, ou seja, na medida em que se considera todas obras analisadas, tem-se a necessidade da celebração de no mínimo três termos aditivos. Cabe ressaltar contudo, que as atividades de planejamento e gestão na contratação das obras públicas realizadas pelo município de Lavras são falhos. A tabela 4 ilustra as médias encontradas na análise dos dados obtidos:

Tabela 4. Média dos termos aditivos analisados

Valor	R\$138.479,11
Valor contratado	13,75%
Prorrogação de prazo de execução	236 dias
Aditivo por obra	3

Fonte: Dados da pesquisa

Sob a ótica da eficácia, que avalia o resultado da contratação tem-se que onze, de um total de doze obras foram concluídas, número importante quando se analisa os motivos que levaram a este único desfalque, contudo, o objetivo deste trabalho foi analisar a eficiência do planejamento e gestão na contratação das obras, que visa, conceitualmente, garantir resultado por meio da economia e melhor direcionamento dos gastos e recursos públicos.

Neste sentido, conclui-se que o planejamento e gestão não foram eficientes, haja vista o fato de que, pelo menos uma de todas as etapas do processo de contratação relatar problema. Isso significa que algum procedimento, ou não ocorreu, ou poderia ter sido executado de uma maneira diferente, para possivelmente levar ao alcance de resultados mais satisfatórios para administração pública e, conseqüentemente, para a sociedade.

Observa-se, também, que importantes fases das etapas do processo de contratação não são apresentados de maneira clara; citam-se os relatórios de viabilidade da execução das obras, estudos de impactos positivos e negativos e abrangência do empreendimento. Mesmo que esses aspectos sejam pensados e discutidos internamente, relatórios concretos sobre eles deveriam ser apresentados de maneira oficial, ou seja, não se tem formalizadas todas as tramitações e decisões, o que diminui a transparência do processo.

Ainda, relata-se a necessidade de enfatizar a etapa interna de licitação, principalmente na formulação das planilhas orçamentárias e dos cronogramas. Nesse caso, como consideração a partir da técnica de observação participante, tem-se uma baixa possibilidade de participação dos servidores em sua formulação, o que possivelmente condicionaria o alcance de melhores resultados.

Outro ponto que necessita ser revisto é a forma como o processo de contratação se desenvolve, pois se nota um isolamento entre os órgãos internos da administração, visto que as etapas do processo se desenvolvem em diferentes setores que, porém, não são independentes. Uma comunicação efetiva entre os setores da administração seria essencial para agrupar o processo de contratação, tornando-o mais compacto e coerente a realidade local.

O decreto nº. 12.402/2015 do município de Lavras dispõe sobre a criação das funções do gestor de contratos a partir da instituição de um agente público responsável pela gestão geral, acompanhamento e fiscalização operacional da execução dos contratos firmados entre a administração pública municipal e particulares. Dessa maneira, nota-se o interesse pela

melhoria dos processos de contratação no município, haja vista a descentralização do processo. Isso remete a função de acompanhar o processo como um todo, a fim de que melhores resultados possam ser alcançados no que tange ao cumprimento fiel das obrigações contratuais assumidas, promovendo uma gestão participativa.

No caso das obras públicas, além do fiscal, o gestor do contrato também é o responsável pelo seu acompanhamento, muito embora haja a possibilidade de serem a mesma pessoa. Além dos aspectos técnicos, precisam ser levados em consideração aspectos administrativos, em prol de uma gestão administrativa mais eficiente e, nesse sentido, sugere-se adotar medidas que visam garantir eficiência por meio da alteração da legislação vigente.

Mesmo que a incidência de aditivos não sejam benéficos, apesar de a legislação exigir apresentação de argumentação e/ou justificativa vantajosa para administração pública, em muitos dos casos analisados nesta pesquisa essa vantagem não foi observada. Como artifício permitido por lei, os termos aditivos fazem parte do planejamento dos gestores, o que cria um comportamento maléfico de celebração.

Da mesma forma, o estabelecimento de punições e maior fiscalização aos órgãos que se utilizam da celebração de termos aditivos de maneira não vantajosa poderia acarretar em melhores resultados e mudanças no comportamento dos gestores. Além disso, deve ser proposto a criação de condicionantes mais rigorosos na permissão da celebração dos termos.

A celebração de termos aditivos impactam negativamente no orçamento do município, pois em algumas situações há a necessidade de remanejamento de recursos para que algumas obras possam ser concluídas, e o fato das obras não cumprirem os cronogramas estabelecidos arrastam-na por longos períodos, impactando também a sociedade, que não usufrui das benfeitorias.

Detectou-se também, que a constante rotação dos servidores das secretarias e órgãos da administração pública local dificulta o estabelecimento de um padrão, e talvez isso explique a repetição de falhas. Por fim vale destacar e enfatizar mais uma vez que nem todos os documentos e arquivos referentes ao processo de contratação das obras foram localizados, o que pode se tornar um fator complicador tendo em vista as constantes auditorias realizadas pelo TCE e TCU.

De forma geral, a análise de dados permitiu fazer uma avaliação sobre a maneira como o processo de planejamento ocorre, a fim de identificar os pontos falhos e a origem dos mesmos. Pode-se afirmar que há fatores internos e externos que influenciam todo o processo, mas a quantidade de fatores internos (operacionais e gerenciais) são maiores. Dessa maneira, cabe à administração trabalhar para eliminar os problemas por meio da adoção de estratégias e métodos respeitando-se o princípio da eficiência.

Referências Bibliográficas

- ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**. São Paulo: Atlas, 2006.
- ARRETCHE, Marta. **A Descentralização como Condição de Governabilidade: solução ou miragem**. Espaço & Debates. São Paulo: v. XVI, n.39, 1996.
- BALEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 14. ed. rev. atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- BONATTO; HAMILTON. **Licitações e Contratos de Obras e Serviços de Engenharia**. Belo Horizonte: Forum, 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios

e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm> Acesso em: 15 abr. 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm> Acesso em 4 abr. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Obras Públicas: Recomendações Básicas para Contratação e Fiscalização de Obras Públicas - 3 ed** Brasília: TCU, Secob Edif, 2013.

BREMAEKER, F. E. J. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Ações para Reduzir os Impactos sobre os Municípios**. IBAMCO, 2001. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em 20 de abr. 2015.

DEMO, P. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14.ed. São Paulo:Atlas, 2002.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antonio Carlos, **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

PINTO, Eder Paschoal. **Negociação Orientada para Resultados: Como chegar ao entendimento através de critérios legítimos e objetivos**. São Paulo: Atlas, 1992.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ⁱ Na análise das obras públicas de construção no município de Lavras-MG, excluindo-se reformas e manutenções, serão consideradas apenas as obras que se iniciaram do zero, pois parte-se do pressuposto de que a formulação do planejamento e a gestão devam ser analisadas em sua totalidade para facilitar a identificação dos fatores intervenientes.