



ARTUR DE SOUZA NETO

**UM ESTUDO SOBRE A EFICIÊNCIA DO
PLANEJAMENTO E DA GESTÃO NA
CONTRATAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS NO
MUNICÍPIO DE LAVRAS-MG**

LAVRAS – MG

2015

ARTUR DE SOUZA NETO

**UM ESTUDO SOBRE A EFICIÊNCIA DO PLANEJAMENTO E DA
GESTÃO NA CONTRATAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS NO
MUNICÍPIO DE LAVRAS-MG**

Monografia apresentada ao Colegiado do Curso de
Administração Pública, como parte das exigências
para obtenção do título de Bacharel em
Administração Pública.

Orientador

Dr. Denis Renato de Oliveira

LAVRAS – MG

2015

ARTUR DE SOUZA NETO

**UM ESTUDO SOBRE A EFICIÊNCIA DO PLANEJAMENTO E DA
GESTÃO NA CONTRATAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS NO
MUNICÍPIO DE LAVRAS-MG**

Monografia apresentada ao Colegiado do Curso de
Administração Pública, como parte das exigências
para obtenção do título de Bacharel em
Administração Pública.

APROVADO em 24 de junho de 2015

Orientador

Dr. Denis Renato de Oliveira

LAVRAS – MG

2015

RESUMO

O trabalho visa enfatizar a importância do planejamento e da gestão na contratação de obras públicas, de modo a alcançar a elaboração de processos eficientes. A partir do levantamento e análise dos dados referentes aos processos de contratação realizados em doze obras de construção, entre os anos de 2005 a 2015, no município de Lavras, foi possível identificar os principais fatores que dificultam a formulação de um planejamento eficiente no processo de contratação. Assim, a análise da documentação foi embasada nas recomendações básicas do Tribunal de Contas da União e na legislação vigente para a contratação e gestão de obras públicas. Desse modo, objetivou-se identificar os fatores internos e externos ou fatores falhos ou ausentes que interferem no processo de contratação, a fim de se elucidar as falhas identificadas, visto que as mesmas, na maioria das vezes, culminam na necessidade de alteração dos contratos, exigindo a celebração de termos aditivos, resultando em processos de planejamento de contratação e gestão não eficientes. Nesse ínterim, o trabalho procura primeiramente identificar as falhas, e posteriormente propõem algumas alternativas para que o processo de contratação possa ser realizado de maneira a alcançar os melhores resultados possíveis para a Administração e para a sociedade, visando atender ao princípio da eficiência.

Palavras-chave: Obras públicas. Planejamento. Gestão. Eficiência. Termos aditivos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
1.1 Objetivo geral	8
1.2 Objetivos específicos	8
2 REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1 Obras públicas.....	9
2.1.1 <i>Termos aditivos</i>	15
2.2 Planejamento e gestão na contratação de obras públicas	16
2.2.1 <i>Eficiência</i>	21
3 METODOLOGIA DE PESQUISA.....	24
3.1 Classificação da pesquisa.....	24
3.2 Procedimentos de coleta e análise de dados	24
4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	27
4.1 Obras vinculadas a Secretaria Municipal de Saúde	27
4.2 Obras vinculadas a Secretaria Municipal de Educação	37
4.3 Obras vinculadas a Secretaria de Esportes, Lazer e Turismo	42
4.4 Apontamentos gerais sobre as justificativas	44
4.5 Síntese dos dados analisados	47
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	57

1 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. Diante disso, questiona-se: o processo de contratação obras públicas foi planejado e gerenciado de maneira eficiente?

1.1 Objetivo geral

Analisar a eficiência do planejamento e da gestão na contratação de obras públicas no município de Lavras – MG no período de 2005 a 2015.

1.2 Objetivos específicos

- Identificar os fatores intervenientes do processo de contratação que resultaram na celebração de termos aditivos;
- Mostrar a importância do planejamento e da gestão como ferramentas que possibilitam maior controle sobre os processos públicos; e
- Propor alternativas para melhoria dos resultados no processo de planejamento e gestão na contratação de obras públicas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 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.

Bonato (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 Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2013):

1ª. Fase preliminar à licitação: considerada o início e a base de todo processo, esta fase define o tipo de empreendimento que será realizado, mediante análise das demandas da sociedade. Considera-se como atividades principais o estabelecimento de características básicas (as dimensões, a área de instalação, a área de abrangência, o padrão de acabamento, dentre outros) e os estudos de viabilidade do empreendimento, a fim de identificar os impactos negativos e positivos sobre os aspectos técnico, ambiental e socioeconômico.

2ª. Fase interna de licitação: consiste em detalhar o objeto que será licitado por meio da elaboração do projeto básico, que pode ser realizado pelo órgão licitante ou contratado via licitação. Nessa etapa ocorre a escolha da modalidade de licitação por meio da elaboração do edital, que deve garantir a máxima competitividade entre os participantes com vistas à obtenção da proposta mais vantajosa.

O art. 7º da Lei 8.666/93 reforça a importância do projeto básico ao mencionar que ele deve ser elaborado anteriormente à licitação, além de receber a aprovação formal da autoridade competente. O Estatuto das Licitações determina que o projeto básico contenha a identificação clara de todos os elementos constitutivos do empreendimento, as soluções técnicas globais e localizadas, a identificação de todos os serviços, materiais e equipamentos a incorporar na obra, o orçamento detalhado do custo global e o cronograma.

Ainda na fase interna de licitação ocorre a elaboração dos projetos executivos (arquitetônico, hidráulico, elétrico, etc.). Sua elaboração deve ser de autoria de profissionais ou empresas legalmente habilitadas pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA) local, nos termos da Lei nº 6.496/1977. Os projetos devem obedecer às leis, decretos, regulamentos, portarias e normas federais, distritais e municipais direta ou indiretamente aplicáveis a obras públicas.

É importante ressaltar, contudo, segundo Barzelay et al (2011), que cita o Artigo 112/2010 da LDO, que o custo global de obras e serviços contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços menores ou iguais à mediana de seus 25 correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI). O orçamento detalhado deve ser necessariamente representado por planilhas que apresentam os custos diretos e indiretos (lucro da construtora).

Tisaka (2011) ressalta que custo da obra e preço da obra ou orçamento tem definições distintas. Custo é o resultado da soma de todos os custos unitários dos serviços necessários para a construção, multiplicados pelos respectivos quantitativos, mais os custos de infraestrutura necessários para a realização de uma obra ou serviço; enquanto preço ou orçamento estimativo é o custo depois de se agregar o Benefício e Despesas Indiretas (BDI), que se compõe pelos custos diretos e indiretos definidos pela legislação pertinente.

3ª. Fase externa de licitação: se inicia com a publicação do edital, que deve contemplar toda a documentação elaborada na fase interna de licitação, e termina com a assinatura do contrato para execução da obra. Nesse caso, a lei de licitações estabelece a necessidade de publicação de avisos com resumo dos editais com antecedência no local do órgão interessado pelo menos uma vez, a fim de garantir o princípio da publicidade.

O Artigo 43 da Lei 8.666/1993 define a seqüência de procedimentos que ocorrem após o recebimento das propostas, que varia de acordo com a modalidade de licitação. As propostas necessitam ser avaliadas através da observância dos requisitos estabelecidos no edital. Propostas que não atendam às exigências estabelecidas pelo edital devem ser desclassificadas. Ainda, o Artigo 109 estabelece o prazo de recurso de cinco dias úteis a ser seguido em processo licitatório.

4ª. Fase contratual: se inicia com assinatura do contrato e a emissão da ordem de serviço. Os contratos (todo e qualquer acordo entre órgãos ou entidades da administração e particulares) devem estabelecer com clareza e precisão as condições para execução da obra pública. O Artigo 55 da Lei 8.666/1993 enumera as cláusulas obrigatórias em todos os contratos administrativos.

O início do serviço se dá após a verificação de toda a documentação necessária para execução da obra e é oficializado com a emissão da ordem de serviço, que autoriza o início dos trabalhos e informa o prazo de execução. Durante essa etapa também são auferidos os boletins de medição (planilha de medição, o diário de obras, a memória de cálculo, o relatório fotográfico, a nota fiscal, as certidões negativas e a documentação referente aos impostos e obrigações da empresa contratada), cabendo ao fiscal de obra do órgão ou entidade da Administração contratante efetuar sua autorização, conforme Instrução Normativa 09/2003.

É função do fiscal de obras, também, atentar-se para os principais aspectos a serem observados na fiscalização de obras pública. Para o BRASIL (2008) estes se referem a(o): cumprimento de códigos, leis, decretos, portarias e normas federais, estaduais e municipais; instruções e resoluções dos órgãos do sistema CONFEA/CREA; normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO).

Após a execução do contrato, a obra será recebida provisoriamente pelo órgão ou entidade contratante mediante fiscalização e vistoria que comprova a execução do objeto aos termos contratuais. No entanto, o recebimento, provisório ou definitivo, não elimina a responsabilidade da contratada já que o Artigo 441 da Lei 10.426/2002 do Código Civil dispõe que a coisa pública recebida em virtude do contrato comutativo pode ser enjeitada por vícios ou defeitos ocultos que a tornem imprópria ao uso a que é destinada ou lhe diminuam o valor.

Além disso, o art. 12 da Lei 8.078/1990 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor dispõe que o produtor e o importador respondem, independentemente da existência de culpa, pelo produto, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua utilização e riscos.

5ª. Fase de manutenção da obra: a última, mas não menos importante etapa ocorre após a execução da obra. Depois do recebimento provisório da obra, quando de sua utilização, a lei das licitações prevê a obrigatoriedade do contratado reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, no total ou em partes, o objeto do contrato, assegurando assim sua garantia.

A manutenção deve ser feita mediante a realização de atividades técnicas e administrativas destinadas a preservar as características de desempenho dos seus componentes e/ou sistemas. Segundo o BRASIL (2013), 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.

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.

Nota-se, também, que a maioria dos órgãos públicos realiza o processo de maneira inadequada e incompleta. Campiteli (2006) expõe, a exemplo da falta de planejamento e gestão, dados de 2005 que demonstram o desperdício de recursos públicos em obras no Brasil. O autor aponta que o Tribunal de Contas da União (TCU) evitou um desperdício de R\$ 1 bilhão em atuações prévias e repactuações contratuais, apontando o sobrepreço e o superfaturamento como os principais tipos de irregularidades constatados pelas auditorias.

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).

Salles Neto (2011) observa que poucas são as obras públicas que se utilizam da gestão em obras, embora a adoção desse procedimento melhore a eficiência e o controle dos contratos.

Em 2008 o TCU auditou 153 obras, desse total, 48 obras tiveram indícios de irregularidades graves e por isso foram paralisadas (BRASIL, 2008a); já em 2009 foram 219 obras auditadas, das quais 41 tiveram indícios de irregularidades graves (BRASIL, 2009a), e por isso foram paralisadas. Contudo, o monitoramento mais rígido dos órgãos do controle externo tem resultado na diminuição percentual das irregularidades de obras públicas, sobretudo em virtude da possível adoção de práticas de planejamento e gestão eficazes e eficientes.

2.1.1 Termos aditivos

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.

2.2 Planejamento e gestão na contratação de obras públicas

Para toda ação administrativa que será implementada, faz-se necessário planejar, pois o planejamento representa a forma mais adequada de conduzir as ações. Nesse sentido, se faz indispensável pensar antes de agir ou administrar, ou seja, se fala em traçar caminhos ou escolher as melhores maneiras de se alcançar os objetivos propostos. Para Chiavenato (2000, p.195) o planejamento

"[...] figura como a primeira função administrativa, por ser aquela que serve de base para as demais funções. O planejamento é a função administrativa que determina antecipadamente os objetivos que devem ser atingidos e como se deve fazer para alcançá-los (CHIAVENATO, 2000, p.195)

O planejamento é uma ferramenta que permite analisar cenários, tendo em vista as mudanças conjunturais. Para Drucker (1984, p.32) “o planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes”. Assim, pode-se dizer que o planejamento configura-se como um procedimento contínuo, visando o alcance dos objetivos de maneira efetiva.

O planejamento é uma ferramenta que pode ser aplicada em muitas e diferentes situações, sendo utilizado em diversas áreas e setores. No setor público, diante do crescimento das demandas por uma maior responsabilidade na gestão dos recursos e uma procura por bens e serviços de maior qualidade, coube ao Estado o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e controle da ação governamental.

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).

Dessa maneira o processo de planejamento na gestão pública 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" (BALEEIRO, 1996, p.387).

O processo orçamentário brasileiro é composto por três instrumentos: o PPA, a LDO e a LOA, todos previstos no Artigo 165 da Constituição Federal:

"Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I. o plano plurianual;
II. as diretrizes orçamentárias
III. os orçamentos anuais" (Brasil, 1988)

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.

Já para Giacomoni (2005), o PPA passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, dentre estes o orçamento público anual. O mesmo autor, por outro lado, 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 (GIACOMONI, 2010).

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. Esta última 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.

Sobre o emprego do termo gestão na administração pública brasileira, este ocorreu a partir do início dos anos 2000. 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.

Para Otley (1994), o sistema de controle também trata da delegação de responsabilidade dos gestores públicos naquilo que lhes diz respeito, atendendo as necessidades da organização em observância ao seu ambiente. Como o principal mecanismo do planejamento no setor público é orçamento

público, a Constituição Federal de 1988 propõem, no seu Artigo 74, os objetivos dessa atividade de controle orçamentário:

"Art.174. Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto a eficácia e a eficiência, da gestão financeira, e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidade de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional" (BRASIL, 1988).

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, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 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.

2.2.1 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.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

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.

3.1 Classificação da pesquisa

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.

Pesquisas qualitativas tem por objetivo traduzir e expressar os sentidos dos fenômenos do mundo social e são traduzidas levando-se em consideração as descrições subjetivas e suas particularidades (MAANEN, 1979). Para Mannig (1979, p.668) o "trabalho de descrição tem caráter qualitativo". A caracterização exploratória ocorre pelo fato da análise da eficiência do planejamento e gestão no processo de contratação de obras públicas, objetivo deste trabalho, ser um tema pouco pesquisado.

3.2 Procedimentos de coleta e análise de dados

Com relação à técnica de coleta de dados, esta pesquisa configura-se como documental. Para Gil (2007, p.45) a pesquisa documental "vale-se de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. Já

Richardson (2009) a considera como uma importante técnica de análise em estudo de caso.

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 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".¹A 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

¹ 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 facilitação da identificação dos fatores intervenientes.

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.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Optou-se fazer a apresentação das informações por meio de tabelas, que exibirão dados referentes à cada uma das etapas do processo de contratação da obra, englobando contrato, medições, prazos, valores, etc. a fim de analisar a eficiência do planejamento e gestão, conforme proposto no referencial teórico. Ainda, de modo a possibilitar maior clareza, as obras serão separadas de acordo com a secretaria a que está vinculada a fonte de recurso que foi utilizada para sua execução e em ordem cronológica, considerando o ano em que foi licitada.

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.

4.1 Obras vinculadas a Secretaria Municipal de Saúde

Inicialmente, apresenta-se a análise da documentação das obras de construção vinculadas a Secretaria Municipal de Saúde:

1º. Unidade Regional de Pronto Atendimento (URPA): obra com recursos vinculados à parceria com Governo do Estado de Minas Gerais e Secretaria do Estado de Saúde. Nem toda documentação referente à construção da URPA foi encontrada. Do total de três pastas cadastradas no arquivo, somente duas foram encontradas, logo, não se fez possível analisar de forma concreta as atividades de planejamento, execução e gestão da obra.

Na análise da documentação que foi localizada, constam relatórios da Secretaria de Estado anteriores a sua realização, que aprovam e

viabilizam a execução. Dentre todas as demais obras analisadas por esta pesquisa, esta foi a única em que foi possível observar a comunicação formal entre as partes, contratada e contratante. Notou-se que durante toda a execução houve envio/recebimento de ofícios, total de dezessete documentos.

Estes ofícios se referiram à ajustes e adequações a serem realizadas para que a mesma fosse executada de acordo com os projetos elaborados, de maneira a cumprir rigorosamente os itens da planilha licitada. As adequações às normas vigentes também foram abordadas pelos documentos. É notado também, a realização de pelo menos quatro termos aditivos, dois referentes a valor e outros dois referentes a prazo de execução.

Os dois termos aditivos de valor totalizaram R\$147.335,49, e equivalem a aproximadamente 2,5% do valor contratado, menor porcentagem em termos de valor contratado quando se compara todas as demais obras analisadas; mesmo não sendo possível afirmar que esses foram os únicos termos aditivos de valor celebrados.

Houve a celebração de pelo menos dois termos aditivos de prazo de execução, o primeiro de 180 dias e o segundo de 240 dias. Visto que o prazo da execução da obra era de 300 dias, a obra requereu 420 dias a mais que o planejado inicialmente para ser concluída. Em termos de recebimento provisório, esta foi a única obra em que foi possível localizar ofício emitido pela administração solicitando à empresa contratada a realização de reparos e adequações para emissão do termo. Além disso, consta na documentação da obra, laudo pericial de liberação.

Também, e como resultado do processo de análise, identificou-se que esta foi a única obra que solicitou junto à empresa contratada os comprovantes e certificados de aprovação das instalações e dos equipamentos por parte dos órgãos de fiscalização, além da exigência de sua garantia e dos manuais de operação. No entanto, embora solicitado, não foi possível provar que a documentação foi apresentada.

Por fim, notou-se que houve por parte da administração uma gestão participativa no que tange o acompanhamento da obra, embora o planejamento não tenha sido bem elaborado, tendo como consequência a celebração de, pelo menos, quatro termos aditivos.

Tabela 2. Dados gerais da construção da URPA

Ano da licitação	2006
Modalidade	Concorrência
Projeto básico	Consta na documentação
Projetos executivos	Constam na documentação
Anotações de Registro Técnico (ART'S)	Constam na documentação
Ordem de Início	29/06/2006
Prazo de execução	300 dias
Valor contratado	R\$5.774.537,16
Valor executado	-
Aditivo de prazo	- 180 dias - 240 dias
Justificativa	-
Aditivo de valor	- R\$63.892,69 - R\$83.442,80 2,51%
Justificativa	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.
Termo de recebimento provisório	19/06/2008
Termo de recebimento definitivo	-

Fonte: Dados da pesquisa

2ª Unidade Básica de Saúde (UBS) - Bairro João da Cruz Botrel: obra com recursos vinculados à parceria com o Ministério da Saúde, por meio de convênio. A partir da análise da Tabela 3 é notado que o termo de recebimento definitivo da obra foi o único documento não localizado. Em

relação à execução da obra, se fez necessário à celebração de dois termos aditivos, um referente a valor e outro referente a prazo de execução.

O termo aditivo de valor foi aproximadamente equivalente a 7% do valor contratado., enquanto o termo aditivo de prazo requereu acréscimo de 150 dias além do tempo inicial estabelecido para ser concluído. Ainda em relação a este último, cabe ressaltar que na redação do termo aditivo 59/2008 não foi dada qualquer justificativa.

Tabela 3. Dados gerais da construção da UBS - Bairro João da Cruz Botrel

Ano da licitação	2007
Modalidade	Tomada de Preço
Projeto básico	Consta na documentação
Projetos executivos	Constam na documentação
Anotações de Registro Técnico (ART'S)	Constam na documentação
Ordem de Início	10/12/2007
Prazo de execução	120 dias
Valor contratado	R\$166.463,67
Valor executado	R\$177.853,38
Aditivo de prazo	150 dias
Justificativa	No termo aditivo 59/2008 não consta nenhuma justificativa para extensão do prazo de execução
Aditivo de valor	R\$11.389,71 6,842%
Justificativa	Quantitativos apresentados na planilha licitada em desacordo, implicando no aumento de serviços e conseqüente aumento de valor. Justificativa por itens.
Termo de recebimento provisório	20/06/2008
Termo de recebimento definitivo	-

Fonte: Dados da pesquisa

3º Construção da Unidade Básica de Saúde (UBS) - Bairro Nossa Senhora de Lourdes: obra com recursos vinculados à parceria com o Ministério da Saúde, por meio de convênio. Na análise da documentação referente à esta obra também constam relatórios da Secretaria de Estado de Minas Gerais

anteriores a sua realização, que aprovam e viabilizam a execução. Dentre todas as obras analisadas na pesquisa, esta foi a única em que não se fez necessário a celebração de termo aditivo de prazo de execução. No entanto, houve a necessidade da realização de um termo aditivo de valor de R\$30.592,23, e que representou aproximadamente 12% do valor contratado.

Tabela 4. Dados gerais da construção da UBS - Bairro Nossa Senhora de Lourdes

Ano da licitação	2008
Modalidade	Tomada de Preço
Projeto básico	Consta na documentação
Projetos executivos	Constam na documentação
Anotações de Registro Técnico (ART'S)	Constam na documentação
Ordem de Início	20/04/2008
Prazo de execução	120 dias
Valor contratado	R\$259.299,46
Valor executado	R\$289.892,19
Aditivo de prazo	-
Justificativa	-
Aditivo de valor	R\$30.592,23 11,798%
Justificativa	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.
Termo de recebimento provisório	20/11/2008
Termo de recebimento definitivo	19/12/2008

Fonte: Dados da pesquisa

4º Construção de um ambulatório médico especializado (AME): obra com recursos vinculados ao convênio com a Secretaria de Governo de Estado. A partir da análise da tabela 5 nota-se que não foi possível localizar o termo de recebimento definitivo da obra. Além disso, com relação à execução, percebe-se também que se fez necessário a celebração de três termos aditivos. Do total, dois referem-se à valor e outro termo aditivo refere-se ao prazo de execução da obra.

Os termos aditivos de valor totalizam R\$266.478,09, representando aproximadamente 23,5% do valor contratado, enquanto o termo aditivo celebrado para extensão do prazo de execução se deu por mais 365 dias, um ano a mais em relação ao prazo inicialmente planejado. Neste caso, pode-se notar que o planejamento e a gestão da obra construção do AME-Norte não foram eficientes, acarretando em valores e tempo adicionais muito acima dos estabelecidos inicialmente.

Tabela 5. Dados gerais da construção do AME

Ano da licitação	2010
Modalidade	Concorrência
Projeto básico	Consta na documentação
Projetos executivos	Constam na documentação
Anotações de Registro Técnico (ART'S)	Constam na documentação
Ordem de Início	17/06/2010
Prazo de execução	300 dias
Valor contratado	R\$1.131.001,01
Valor executado	R\$1.397.400,94
Aditivo de prazo	365 dias
Justificativa	Em decorrência das chuvas intensas e freqüentes no período de 12/2010 a 04/2011.
Aditivo de valor	- R\$82.313,14 - R\$184.164,95

	23,554%
Justificativa	Quantidades licitadas na planilha em desacordo com o executado; houve itens suprimidos.
Termo de recebimento provisório	05/02/2012
Termo de recebimento definitivo	-

Fonte: Dados da pesquisa

5ª Construção da Unidade Básica de Saúde (UBS) - Bairro Dona Wanda:

obra com recursos vinculados ao convênio com Secretaria de Estado de Saúde. A partir da análise da documentação dessa obra é notado que os termos de recebimento provisório e definitivo não foram localizados. Em relação à sua execução, identificou-se a celebração de três termos aditivos. Dois deles referentes a valor e outro referente ao de prazo execução. Os termos aditivos de valor totalizaram R\$50.522,88, aproximadamente 15% do valor contratado e o termo aditivo de prazo de execução requereu 180 dias adicionais para a conclusão da obra.

Tabela 6. Dados gerais da construção da UBS - Bairro Dona Wanda

Ano da licitação	2010
Modalidade	Tomada de preço
Projeto básico	Consta na documentação
Projetos executivos	Constam na documentação
Anotações de Registro Técnico (ART'S)	Constam na documentação
Ordem de Início	06/04/2010
Prazo de execução	180 dias
Valor contratado	R\$330.587,09
Valor executado	R\$341.091,59
Aditivo de prazo	180 dias

Justificativa	Durante a execução houve imprevistos que só foram percebidos com o andamento da obra.
Aditivo de valor	- R\$39.867,95 - R\$10.654,93 15,28%
Justificativa	- 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.
Termo de recebimento provisório	-
Termo de recebimento definitivo	-

Fonte: Dados da pesquisa

6º Construção da Unidade Básica de Saúde no bairro Jardim Glória: obra com recursos vinculados à parceria com o Ministério da Saúde. A única obra dentre todas vinculadas a Secretaria Municipal de Saúde em que foi possível fazer a localização de toda a documentação pretendida foi a construção da UBS Jardim Glória. Cabe ressaltar que obra ficou paralisada por sete meses em virtude de atrasos dos repasses do Ministério da Saúde, e diante desse fato, celebrou-se quatro termos aditivos, dois referentes a valor e outros dois referentes ao prazo de execução.

Os termos aditivos de valor totalizam R\$83.871,84, representando aproximadamente 20% do valor contratado, enquanto os termos aditivos referentes à extensão do prazo de execução requereram 420 dias adicionais do que havia sido planejado. Considera-se, portanto, que apesar de terem sido fatores situacionais os elementos que prejudicaram a execução da obra, o planejamento e a gestão não foi realizado de maneira eficiente, acarretando custos adicionais e um prazo muito além do estabelecido inicialmente.

Tabela 7. Dados gerais da construção da UBS - Bairro Jardim Glória

Ano da licitação	2011
Modalidade	Tomada de preço
Projeto básico	Consta na documentação
Projetos executivos	Constam na documentação
Anotações de Registro Técnico (ART'S)	Constam na documentação
Ordem de Início	06/04/2011
Prazo de execução	180 dias
Valor contratado	R\$382.205,84
Valor executado	R\$459.613,24
Aditivo de prazo	- 180 dias - 240 dias
Justificativa	Demora dos repasses dos recursos pelo Ministério da Saúde, levando a solicitar a empresa à diminuição no ritmo dos trabalhos.
Aditivo de valor	- R\$29.905,99 - R\$53.965,85 20,252%
Justificativa	- 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.
Termo de recebimento provisório	25/09/2012
Termo de recebimento definitivo	20/12/2012

Fonte: Dados da pesquisa

7º Construção da Farmácia de Minas: obra com recursos vinculados à parceria com a Secretaria Estadual da Saúde. Na análise da documentação, consta parecer técnico de aprovação e execução da Secretaria de Saúde do Estado. Esta construção, no entanto, se encontra com aproximadamente 90% das obras concluídas, mesmo assim, até o momento se fez necessário a celebração de três termos aditivos: um referente a valor e os outros dois ao prazo de execução. O termo aditivo de valor corresponde à aproximadamente 8% do valor contratado, enquanto os dois termos referentes ao prazo de execução requereram 120 dias a mais que o prazo planejado.

Nesse caso, ressalta-se que a execução da obra foi comprometida devido à troca de gestão ocorrida no último quadrimestre do ano de 2014, fator que fundamentou as justificativas para a celebração de um dos termos aditivos de prazo de execução.

Tabela 8. Dados gerais da construção da Farmácia de Minas

Ano da licitação	2014
Modalidade	Tomada de Preço
Projeto básico	Consta na documentação
Projetos executivos	Constam na documentação
Anotações de Registro Técnico (ART'S)	Constam na documentação
Ordem de Início	04/08/2014
Prazo de execução	180 dias
Valor contratado	R\$178.813,81
Valor executado	R\$160.302,17
Aditivo de prazo	- 60 dias - 60 dias
Justificativa	- Período de troca de gestão, atrasou o cronograma de execução da obra. - Acréscimo de itens a serem executados

Aditivo de valor	R\$14.371,37 8,037%
Justificativa	Quantitativos apresentados na planilha licitada em desacordo com o projeto, implicando no aumento de alguns serviços e conseqüentemente no aumento de valor.
Termo de recebimento provisório	-
Termo de recebimento definitivo	-

Fonte: Dados da pesquisa

4.2 Obras vinculadas a Secretaria Municipal de Educação

Na seqüência, apresenta-se a análise da documentação das obras de construção vinculadas a Secretaria Municipal de Educação:

1º Construção da Creche Infantil no bairro Caminho das Águas: obra com recursos vinculados à um convênio com Ministério da Educação, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A partir da análise da tabela 9 é notada a realização de três termos aditivos, dois referentes ao prazo de execução da obra e outro referente à acréscimo de valor. Os dois termos aditivos de prazo requereram 270 dias a mais para a conclusão da obra e o termo aditivo de valor, justificado pela alteração do projeto inicial, com a percepção sobre a necessidade de construção de mais uma sala de aula foi celebrado no valor de R\$43.684,42, o que corresponde a aproximadamente 24% do valor inicial orçado.

Tabela 9. Dados gerais da construção da Creche Infantil

Ano da licitação	2008
Modalidade	Tomada de Preço
Projeto básico	Constam na documentação

Projetos executivos	Constam na documentação
Anotações de Registro Técnico (ART'S)	Constam na documentação
Ordem de Início	03/11/2008
Prazo de execução	240 dias
Valor contratado	R\$180.426,79
Valor executado	R\$224.111,21
Aditivo de prazo	- 150 dias - 120 dias
Justificativa	- Inclusão de itens que não estavam no cronograma inicialmente proposto.
Aditivo de valor	R\$43.684,42 24,211%
Justificativa	Necessidade de mais uma sala de aula (berçário) para atender as necessidades do bairro, resultando na inclusão de itens. Houve decréscimos de outros itens.
Termo de recebimento provisório	26/06/2009
Termo de recebimento definitivo	29/06/2009

Fonte: Dados da pesquisa

2º Construção da Escola Municipal Padre Dehon e Quadra poliesportiva:

obra com recursos vinculados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). A partir da análise da documentação referente à tabela 10 nota-se que foram celebrados quatro termos aditivos durante a execução, sendo dois referentes ao valor contratado e outros dois referentes à prorrogação do prazo de execução. Neste caso, os aditivos de valor totalizaram R\$178.965,60, correspondendo a aproximadamente 11% do valor contratado inicialmente e os aditivos de prazo requereram 480 dias a mais que o planejado inicialmente para conclusão da obra. Ainda, ressalta-se

que os termos de recebimento provisório e definitivo foram emitidos na mesma data, fato único em todas as obras analisadas.

Tabela 10. Dados gerais da construção da Escola Municipal Padre Dehon.

Ano da licitação	2009
Modalidade	Concorrência
Projeto básico	Consta na documentação
Projetos executivos	Constam na documentação
Anotações de Registro Técnico (ART'S)	Constam na documentação
Ordem de Início	03/11/2009
Prazo de execução	300 dias
Valor contratado	R\$1.676.392,03
Valor executado	R\$1.808.525,03
Aditivo de prazo	- 300 dias - 180 dias
Justificativa	- Imprevistos que só foram percebidos com o andamento da obra, atrasando o cronograma previsto. - Execução dos serviços acrescidos.
Aditivo de valor	- R\$66.832,60 - R\$112.133,00 10,675%
Justificativa	- Os quantitativos na planilha licitada estavam em desacordo com o real. - Quantitativos apresentados na planilha licitada em desacordo com o projeto, implicando no aumento de serviços.
Termo de recebimento provisório	04/08/2011
Termo de recebimento definitivo	04/08/2011

Fonte: Dados da pesquisa

3º Construção do Complexo Educacional Vila Rica: obra com recursos vinculados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A partir da análise da tabela 11 nota-se que os termos de recebimento provisório e definitivo referente à obra não foram localizados. O caso ainda conta com a celebração de três termos aditivos: dois deles referentes a valor e outro referente à prorrogação do prazo de execução.

Os dois termos aditivos de valor totalizam R\$455.217,73, correspondendo a aproximadamente 14% do valor contratado. Enquanto o termo aditivo de prazo de execução requereu 150 dias a mais que o planejado para a conclusão da obra.

Tabela 11. Dados gerais da construção do Complexo Educacional Vila Rica

Ano da licitação	2011
Modalidade	Concorrência
Projeto básico	Consta na documentação
Projetos executivos	Constam na documentação
Anotações de Registro Técnico (ART'S)	Constam na documentação
Ordem de Início	15/06/2011
Prazo de execução	240 dias
Valor contratado	R\$3.273.579,90
Valor executado	R\$3.559.469,16
Aditivo de prazo	150 dias
Justificativa	Devido ao longo período chuvoso, prejudicando o andamento do cronograma proposto.
Aditivo de valor	- R\$370.100,19 - R\$ 85.117,54 13,905%
Justificativa	- Inserção de serviços que não estavam na planilha.

	- Adição de itens para construção de 2 banheiros para atender a quadra poliesportiva.
Termo de recebimento provisório	-
Termo de recebimento definitivo	-

Fonte: Dados da pesquisa

4º Construção do Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI): obra com recursos vinculados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). A partir da análise da tabela 12 nota-se que não foi localizada a justificativa para o termo aditivo de prazo de execução de 240 dias. Além disso, foram celebrados outros dois aditivos referentes ao valor orçado que totalizaram R\$84.501,36, correspondendo a aproximadamente 11% do valor contratado.

Tabela 12. Dados gerais da construção do CMEI

Ano da licitação	2011
Modalidade	Tomada de Preço
Projeto básico	Consta na documentação
Projetos executivos	Constam na documentação
Anotações de Registro Técnico (ART'S)	Constam na documentação
Ordem de Início	18/04/2011
Prazo de execução	180 dias
Valor contratado	R\$757.006,95
Valor executado	R\$911.191,78
Aditivo de prazo	240 dias
Justificativa	-
Aditivo de valor	- R\$42.449,51 - R\$42.051,85

	11,16%
Justificativa	Inclusão de serviços que não foram previstos na planilha Inclusão de serviços que não estavam incluídos na planilha inicial.
Termo de recebimento provisório	29/02/2012
Termo de recebimento definitivo	13/03/2012

Fonte: Dados da pesquisa

4.3 Obras vinculadas a Secretaria de Esportes, Lazer e Turismo

Em seguida apresenta-se a análise da documentação das obras de construção vinculadas a Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Turismo:

1º Construção de Quadra Poliesportiva - Bairro São Vicente: Obra com recursos vinculados a parceria com Ministério do Esporte através de convênio com a Caixa Econômica Federal. A análise da obra de construção da quadra no bairro São Vicente foi dificultada pelo fato da administração ter redigido um mesmo contrato para dois objetos: um referente à construção de uma quadra coberta no bairro São Vicente e o outro para a cobertura de uma quadra no bairro Olaria. Ressalta-se ainda, que ambos projetos não foram concluídos.

A obra de construção da quadra poliesportiva no bairro São Vicente não foi concluída em virtude de uma solicitação da contratada, que em 20/12/2011 alegou dificuldades financeiras para o cumprimento de compromissos administrativos. Na solicitação enviada por meio de ofício, a contratada ressalta que não foi prejudicada em momento algum pela contratante, já que esta última cumpriu com todos os seus deveres e obrigações. Neste caso o contrato foi rescindido em 25/02/2012.

Do valor orçado e contratado inicialmente, somente 60,27% foi executado e, até o momento de rescisão, três termos aditivos haviam sido celebrados: dois foram referentes a acréscimo de valor e outro referente ao prazo de execução.

Os dois termos aditivos de valor totalizariam R\$455.217,73, o que corresponde a aproximadamente 102% do valor contratado inicialmente. Entre todas as obras analisadas, esta foi a única que ultrapassou o limite de 25% estabelecido pela lei. No entanto, não foi possível localizar a justificativa pela qual os aditivos de valor ultrapassaram, em muito, o limite percentual.

Em relação aos termos aditivos de prazo de execução foram requeridos 180 dias a mais do que o planejado para a conclusão da obra. É importante ressaltar, também, que houve aditivos de prazo de vigência do convênio de repasse junto a Caixa Econômica Federal., tanto que o convênio está em vigor até os dias atuais.

Tabela 13. Dados gerais da construção da Quadra Poliesportiva

Ano da licitação	2009
Modalidade	Tomada de Preço
Projeto básico	Consta na documentação
Projetos executivos	Constam na documentação
Anotações de Registro Técnico (ART'S)	Constam na documentação
Ordem de Início	30/06/2010
Prazo de execução	180 dias
Valor contratado	R\$225.515,48
Valor executado	R\$135.929,39
Aditivo de prazo	180 dias
Justificativa	Obras tiveram seu cronograma atrasado, devido ao longo período chuvoso, também pela necessidade de adequar o projeto ao cronograma inicialmente proposto.

Aditivo de valor	- R\$370.100,19 - R\$ 85.117,54 101,85%
Justificativa	- Inserção de serviços que não estavam na planilha. - Adição de itens para construção de dois banheiros para atender a quadra poliesportiva.
Termo de recebimento provisório	-
Termo de recebimento definitivo	-

Fonte: Dados da pesquisa

Desde sua paralisação, a obra não teve continuidade. Atualmente, foi realizado novo processo licitatório do objeto, no entanto, não houve nenhuma empresa interessada, e o processo licitatório foi declarado como deserto. Outro certame será realizado nos próximos meses.

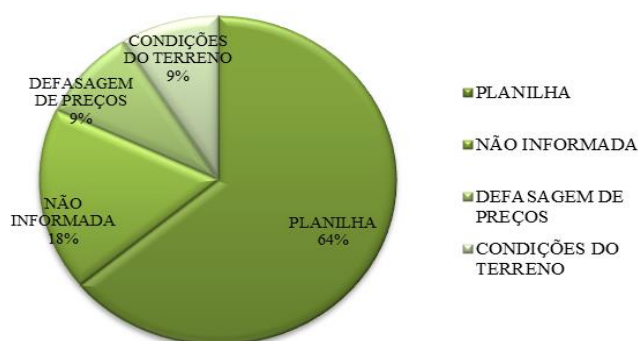
4.4 Apontamentos gerais sobre as justificativas

A seguir faz-se uma compilação gráfica e apresentam-se as justificativas para a celebração de termos aditivos de valor e de prazo de execução na especificação de fatores, internos e externos, que levaram a sua necessidade. Ressalta, no entanto, que os dados específicos da Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Turismo não serão apresentados, pelo fato de haver apenas uma obra executada.

Conforme os dados do gráfico 1, pode-se perceber que, de um total de onze termos aditivos de valor celebrados por obras vinculadas a Secretaria Municipal de Saúde, sete (64%) foram justificados pela necessidade de alteração da planilha licitada, tanto pelo fato de a planilha licitada estar em desacordo com o executável como também pela necessidade de modificação da planilha com inclusão de itens para se

adequar o projeto, o que denota falta de planejamento e gestão quando da necessidade de identificação de fatores intervenientes e análise aprofundada do problema, como também ocorre no caso da justificativa "dificuldades encontradas no terreno de execução da obra" (9%).

Gráfico 1: Justificativas para termos aditivos de valor da Secretaria de Saúde



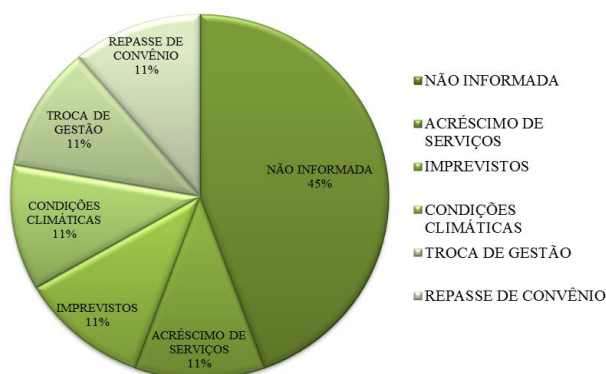
Fonte: Dados da pesquisa

Apenas um termo aditivo se justificou por defasagem de preços da planilha licitada (9%), já que a obra esteve paralisada por sete meses, ou seja, fato que não está diretamente relacionado a ausência de planejamento e controle. Para outros dois termos aditivos as justificativas não foram localizadas (18%).

Já conforme os dados do gráfico 2 pode-se perceber que de um total de nove termos aditivos de prazo de execução celebrados por obras vinculadas a Secretaria Municipal de Saúde, quatro justificativas (45%) não foram localizadas, enquanto os outros cinco termos celebrados tiveram diferentes justificativas. Destas, alguns apresentam controle direto dos gestores e dizem respeito ao planejamento (acréscimo de serviços e troca de gestão), outras são situacionais e, portanto, são de difícil previsão (atraso no repasse do convênio e condições climáticas). Embora os "imprevistos" também devam ser enquadrados na falta de planejamento, não se fez

classificação pelo fato de não haver relato suficiente que identifique os problemas ocorridos.

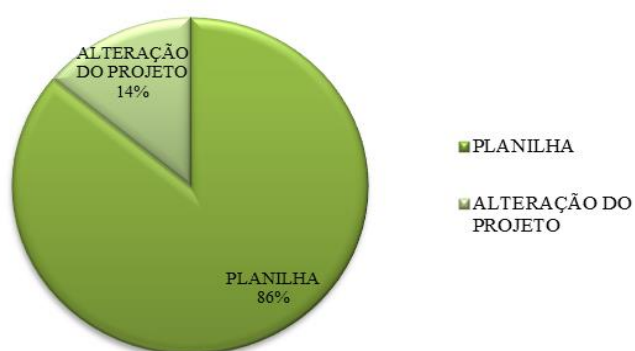
Gráfico 2: Justificativas para termos aditivos de prazo da Secretaria de Saúde



Fonte: Dados da pesquisa

No gráfico 3, é notado que todas as justificativas para celebração dos termos aditivos das obras vinculadas a Secretaria Municipal de Educação foram informadas e destas sete, seis (86%) informaram necessidade de alteração nas planilhas licitadas em virtude da adição/inserção de itens e serviços, bem como para adequação da planilha ao executável. O outro aditivo se justificou pela necessidade de alteração do projeto inicial.

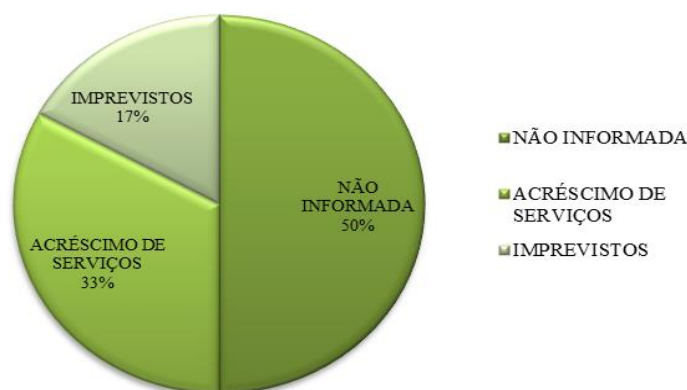
Gráfico 3 Justificativas para termos aditivos de valor – Secretaria Educação



Fonte: Dados da pesquisa

Quando se analisa o gráfico 4, se nota que de um total de seis termos aditivos de prazo de execução celebrados por obras vinculadas a Secretaria Municipal de Educação, três justificativas (50%) não foram localizadas, enquanto dois aditivos foram justificados pelo acréscimo de serviços (33%) e outro por imprevistos não especificados na celebração do termo (17%), somente percebidos com o andamento da obra. Neste sentido, percebe-se também, que a grande maioria dos casos relata, de forma preliminar, problemas de planejamento da obra.

Gráfico 4: Justificativas para termos aditivos de prazo – Secretaria Educação



Fonte: Dados da pesquisa

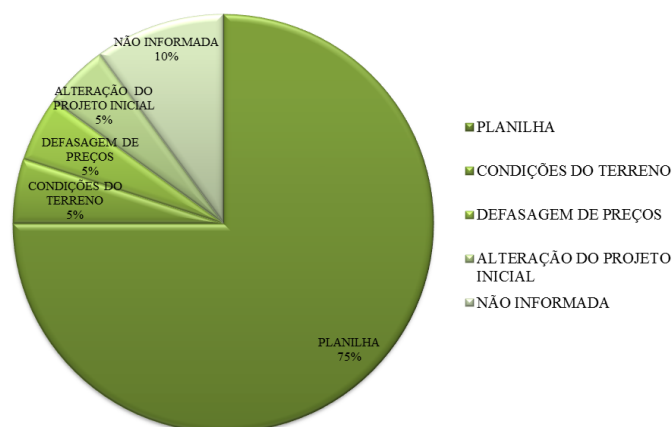
4.5 Síntese dos dados analisados

Primeiramente, é importante ressaltar que uma porcentagem considerável de justificativas para celebração dos termos aditivos não foram informadas. 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 5 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 5 Justificativas para termos aditivos de valor para todas as obras analisadas



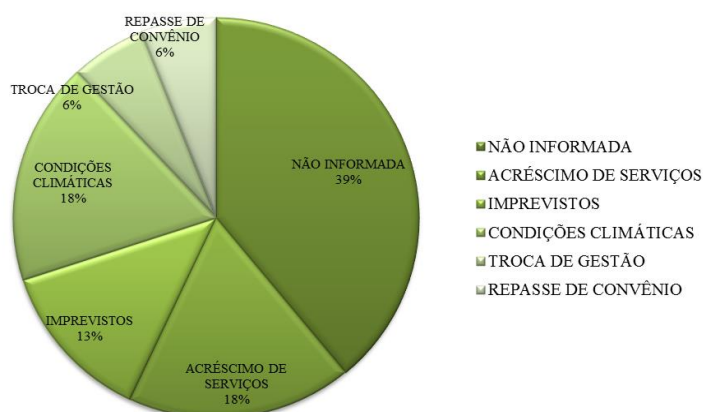
Fonte: Dados da pesquisa

No que refere as justificativas para celebração de termos aditivos de prazo de execução, o gráfico 6 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, 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 6 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 as 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 14 ilustra o resultado geral obtido:

Tabela 14. 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

5 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 15 ilustra as médias encontradas na análise dos dados obtidos:

Tabela 15. 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.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 14. ed. rev. atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BARZELLAY; BRUNO FERREIRA DA COSTA; LONGO; ORLANDO, **O SINAPI como Instrumento Balizador de Custos Para a Contratação de Obras e Serviços de Engenharia Realizados com Recursos Públicos**. Artigo publicado-VII Congresso Nacional de Excelência de Gestão. São Paulo: 2011.

BONATTO; HAMILTON. **Licitações e Contratos de Obras e Serviços de Engenharia**. Belo Horizonte: Forum, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm> Acesso em 4 abr 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho 1998**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm> Acesso em 4 abr 2015.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 09, de 17 de dezembro 2003**. Disponível em:<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/IN_2003/in-09-03.pdf> Acesso em 11 mai 2015.

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 8.078, de 19 de setembro de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm> Acesso em 4 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. **Lei Federal nº 10.426, de 24 de abril de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10426.htm> Acesso em 4 abr 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Obras Públicas: Recomendações Básicas para Contratação e Fiscalização de Obras Públicas**. Brasília: TCU, 2008.

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

CAMPITELI; MARCUS VINICIUS. **Medidas Para Evitar o Superfaturamento decorrente do “ Jogo de Planilhas” em Obras Públicas**. Dissertação (Mestrado), Universidade de Brasília-UnB, Brasília, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração. 6 ed**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

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

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

DRUCKER, Peter. **Introdução à administração**. São Paulo: Futura, 1984.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2005.

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.

MAANEN, J.V. *Reclaiming Qualitative Methods for Organizational Research: A Preface*, *Administrative Science Quarterly*, Cornell, Vol. 24, No.4, dez. 1979.

MAANING, P. K. *Metaphors of the field: varieties of organizational discourse*, *Administrative Science Quarterly*, vol 24, no.4, dez. 1979.

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.

OTLEY, D. *Management control in contemporary organizations: towards a wider framework*. *Management Accounting Research*, n. 5, p. 289-299, 1994.

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

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SALLES NETO, ANTONIO MOREIRA; **Fiscalização de Obras Públicas: Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva (Sinaenco)**. Disponível em: <www.abenc-ba.com.br> página inicial, 20 de maio de 2015.

TISAKA; MAÇAHICO. **Como Evitar Prejuízos em Obras de Construção Civil: Construction CLAIM**. São Paulo: Pini, 2011.

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