



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIÁRIDO
UNIDADE ACADÊMICA DE GESTÃO PÚBLICA
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

RODOLFO LUNA QUEIROZ

**CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO
DE OBRAS PÚBLICAS NO BRASIL.**

**SUMÉ - PB
2018**

RODOLFO LUNA QUEIROZ

**CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO
DE OBRAS PÚBLICAS NO BRASIL.**

Artigo Científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

OrientadorA: Professora Ms. Karlla Karolinne França Lima.

**SUMÉ - PB
2018**

Q384c Queiroz, Rodolfo Luna.
Controle e fiscalização da contratação e execução de obras públicas no Brasil. / Rodolfo Luna Queiroz. - Sumé - PB: [s.n], 2018.

39 f.

Orientadora: Professora Mestra Karlla Karolinne França Lima.

Artigo Científico - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido; Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública.

1. Administração Pública. 2. Licitação de obras públicas. 3. Recursos públicos. 4. Controle e fiscalização de obras públicas. I. Título.

CDU: 35(045)

Elaboração da Ficha Catalográfica:

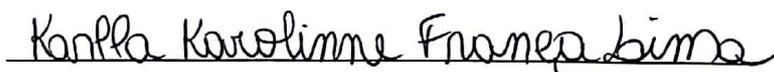
Johnny Rodrigues Barbosa
Bibliotecário-Documentalista
CRB-15/626

RODOLFO LUNA QUEIROZ

CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DE OBRAS
PÚBLICAS NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Unidade Acadêmica de
Gestão Pública, do Centro de
Desenvolvimento Sustentável do Semiárido,
da Universidade Federal de Campina
Grande, como requisito para a obtenção do
título de Tecnólogo em Gestão Pública.

BANCA EXAMINADORA:



Profª. Mestra Karlla Karolinne França Lima

Orientadora – CDSA/UFCG



Prof. Doutor Gilvan Dias de Lima Filho

Examinador 01 – CDSA/UFCG



Prof. Mestre Allan Gustavo Freire da Silva

Examinador 02 – CDSA/UFCG

Aprovação em 19 de Dezembro de 2018.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da atual encarnação, pelas bênçãos, pela possibilidade de evolução, pelos caminhos iluminados que sempre me guiaram no bem e por me permitir coragem e forças para lidar com as adversidades.

Aos meus pais Sônia Maria Chaves Luna e Braz Queiroz Pereira, por terem me dado a vida, pelos conselhos, determinação, incentivo e dedicação para realização deste e de muitos sonhos que com amor e carinho conquistei.

Aos meus irmãos Samara Luna Queiroz e Danilo José Luna Queiroz, pela força, amizade, companheirismo e compreensão durante a minha jornada.

À Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA) campus de Sumé, pela oportunidade da formação superior.

A todos os professores e professoras do CDSA por todos os ensinamentos e compartilhamentos para minha formação.

A minha orientadora, Karlla Karolinne, pelo apoio, dedicação e atenção a mim ofertados.

Aos avaliadores pelas sugestões para o aprimoramento do trabalho.

Aos meus amigos e colegas de curso pelos momentos de alegria, companheirismo e fraternidade.

Aos meus amigos Daniel, Gustavo e Mateus pela irmandade, companheirismo, confiança e apoio.

A minha prima e irmã Renata Chaves, pela força, companheirismo e dedicação.

Aos meus amigos e familiares pelo apoio e carinho, bem como pela compreensão nos dias que precisei ficar ausente.

A Regiane Farias, pelo afeto, carinho, companheirismo, entusiasmo e determinação para construção desse sonho.

A todos aqueles que colaboraram de forma direta e indiretamente. Muito obrigado!

RESUMO

As obras públicas são de grande importância para o desenvolvimento e bem estar da população, através delas podemos ter variáveis que afetam diretamente a vida dos cidadãos, como o lazer, através de praças públicas ou a saúde como em casos de obras de saneamento básico, contudo, o devido descaso de obras públicas no Brasil, compromete o desenvolvimento econômico e o bem estar das famílias, criando ainda descredibilidade sobre a administração pública, que na maioria dos casos de paralisação em obras ocorre devido a má atuação do gestor na ineficiência de fiscalizar as obras que estão em andamento. Com a finalidade de analisar os instrumentos de controle e fiscalização de obras públicas, é possível realizar uma abordagem sobre as mesmas, além de analisar o controle social e verificar a atuação do Tribunal de Contas no controle e fiscalização. O presente trabalho busca analisar o controle e a fiscalização da contratação e execução de obras públicas de forma geral, feita pelo Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público (MP), administrador público e população, a fim de identificar os motivos pelos quais ocorrem atrasos ou paralisações e quais os impactos sociais e econômicos decorrentes dessa situação, buscando descobrir quais ferramentas podem ser utilizadas pelo gestor público, bem como pelas instituições, a fim de controlar e fiscalizar o andamento de uma obra pública. Foi realizada uma pesquisa de cunho qualitativa, nos anos de 2017 e 2018, com estudo baseado na análise de documentos, com consultas bibliográficas a textos, divulgações em redes eletrônicas – como os sites do Tribunal de Contas da União –, trabalhos científicos, e consulta ao Ministério Público. Os resultados apontam que a legislação brasileira, embasada na Constituição Federal e nas normas exigidas pelo Tribunal de Contas da União, possibilita ao gestor público a execução de obras públicas diminuindo os riscos de perda de recursos públicos e eventuais irregularidades e atrasos. Entretanto, percebeu-se que em sua maioria, o agente administrativo não utiliza tais mecanismos, ou não os utiliza de forma correta, acarretando a má fama brasileira de entrega de obras públicas fora dos prazos e de desvios de recursos públicos, o que defasa a economia brasileira, causando descredibilidade por parte da população na Administração Pública.

Palavras-Chave: Administração pública. Licitação. Recursos públicos.

ABSTRACT

Public works are of great importance for the development and well-being of the population, through them we can have variables that directly affect the lives of citizens, such as leisure, through public squares or health as in cases of basic sanitation works, however, due to the neglect of public works in Brazil, it jeopardizes the economic development and the well-being of the families, creating disrepute over the public administration, which in most cases of works stoppage occurs due to the poor performance of the manager in the inefficiency of supervising the works that are in progress. With the purpose of analyzing the instruments of control and inspection of public works, it is possible to take an approach on them, besides analyzing the social control and verifying the performance of the Court of Auditors in the control and inspection. The present work seeks to analyze the control and supervision of the contracting and execution of public works in a general way, made by the Audit Court of the Union (TCU), Public Prosecutor's Office (MP), public administrator and population, in order to identify the reasons for which delays or paralyzes occur and what the social and economic impacts resulting from this situation, trying to find out which tools can be used by the public manager, as well as by the institutions, in order to control and supervise the progress of a public work. A qualitative research was carried out in the years 2017 and 2018, with a study based on the analysis of documents, bibliographical consultations with texts, dissemination in electronic networks - such as the websites of the Federal Audit Court -, scientific works, and consultation to the Public Ministry. The results indicate that Brazilian legislation, based on the Federal Constitution and the standards required by the Federal Audit Court, allows the public manager to carry out public works, reducing the risk of loss of public resources and eventual irregularities and delays. However, it was noticed that, for the most part, the administrative agent does not use these mechanisms, or does not use them in a correct way, causing Brazil's bad reputation for delivering public works beyond deadlines and for diverting public resources, which economy, causing disbelief on the part of the population in the Public Administration.

Keywords: Public administration. Bidding. Public resources.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	8
2.1	CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS	8
2.1.1	<i>CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS NO BRASIL</i>	<i>14</i>
2.1.2	<i>EXECUÇÃO DIRETA E INDIRETA DE OBRAS PÚBLICAS</i>	<i>19</i>
2.1.3	<i>PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO INDIRETA DE OBRAS PÚBLICAS</i>	<i>22</i>
2.2	ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS	28
2.2.1	<i>IMPACTO ECONÔMICO E SOCIAL DA PARALISAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS NO BRASIL.....</i>	<i>31</i>
2.2.2	<i>PENALIZAÇÃO PARA SUPOSTAS INFRAÇÕES EM OBRAS PÚBLICAS</i>	<i>33</i>
3	METODOLOGIA.....	35
4	RESULTADOS	35
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
	REFERÊNCIAS	37

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, há tempos vivemos um colapso no que se refere à execução e entrega de obras públicas. São milhares de construções iniciadas com recursos públicos e que se encontram paralisadas ou inacabadas, o que é um grande descaso para a população, visto que a paralisação tem impactos negativos sobre a sociedade e a economia, na medida em que os milhões de reais gastos com obras paradas ou inacabadas são recursos que poderiam ser repassados para programas sociais, surtindo impacto direto sobre o Produto Interno Bruto do país.

A sociedade brasileira sofre com estruturas precárias, que muitas vezes não condizem com o valor da obra, e com obras paradas ou inacabadas, fruto dos inúmeros aumentos de custos e prorrogação de prazos. Por essa razão, o presente trabalho busca entender os mecanismos utilizados pela Administração Pública para a contratação e execução de obras públicas e para o controle e fiscalização do seu andamento, a fim de entender porque ocorrem atrasos ou paralisações e quais os impactos sociais e econômicos decorrentes dessa situação, apontando possíveis soluções.

O objetivo geral do trabalho foi analisar os instrumentos de controle e fiscalização de obras públicas, buscando descobrir quais ferramentas podem ser utilizadas pelo gestor público, bem como pelas instituições, a fim de controlar e fiscalizar o andamento de uma obra pública. Como objetivos específicos a pesquisa buscou realizar uma abordagem sobre o controle e a fiscalização de obras públicas, analisar o controle social acerca das obras públicas e, verificar a atuação do Tribunal de Contas no controle e fiscalização das obras públicas.

Para este trabalho foi realizado uma pesquisa de cunho qualitativa, nos anos de 2017 e 2018, com estudo baseado na análise de documentos, com consultas bibliográficas a textos, divulgações em redes eletrônicas – como os sites do Tribunal de Contas da União –, trabalhos científicos, e consulta ao Ministério Público. As informações coletadas foram analisadas, observando os tipos de controle e fiscalização em obras públicas, de modo a sugerir procedimentos que possibilitem outros meios de controle e fiscalização, de modo a evitar desvios de recursos públicos e atrasos na sua conclusão, garantindo a serventia e utilidade dessa construção para a sociedade.

Dessa forma, constatou-se que, a legislação brasileira, embasada na Constituição Federal de 1988, e nas normas exigidas pelo Tribunal de Contas da União, possibilita o gestor público de conseguir executar uma obra pública diminuindo os riscos de perda de recursos públicos e eventuais irregularidades e atrasos. Entretanto, percebeu-se que na sua grande

maioria, o agente administrativo não utiliza – ou utiliza de forma mal executada – tais mecanismos, o que acaba por acarretar a má fama brasileira de entregar obras públicas fora dos prazos, valendo-se de desvios de recursos públicos, o que defasa a economia brasileira, causando incredibilidade e desconfiança por parte da população na Administração Pública.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção, apresentam-se os tópicos onde ressaltam os componentes que vão constituir o referencial teórico do presente estudo. Portanto, serão apresentados os principais conceitos, definições e fundamentos teóricos a respeito sobre as possíveis formas de se executar uma obra pública, bem como saber de que forma é feita a fiscalização, de acordo com as atuações do gestor público, da câmara de vereadores, população e órgãos como o TCU, e o Ministério Público, com implantações de mecanismos e informações que possibilitam o bom gerenciamento e execução de uma obra por parte da administração pública. Além disso, serão discutidos também nesta seção os dispositivos legais que versam sobre o tema.

2.1 CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

Como forte mecanismo de fiscalização, Guillermo O'Donnel traz a *accountability* horizontal, que tem como objetivo a ideia de prevenção e punição, limitando o poder dos entes federais, e elencando possíveis formas de punir eventuais falhas dos três poderes, colocando limites sobre sua finalidade autoritária definida, na qual a população teria participação direta sobre a fiscalização do Poder Executivo, o que pode acarretar em uma troca ou não dos seus integrantes na próxima eleição. Guillermo O'Donnel chama atenção para outro ponto importante ao citar que o Poder Executivo não tem tanta força por conta da fiscalização legislativa, que pode barrar alguma decisão do Poder Executivo, mas que em contra partida, o Poder Executivo também pode barrar alguma decisão legislativa. Esta forma, nada mais é que uma maneira de fiscalização que um poder teria sobre o outro, trazendo segurança ao bom funcionamento institucional (O'DONNEL, 1994, p. 74).

Ainda assim, a Constituição Federal demonstra as competências fiscalizatórias em sua Carta Constituinte, trazendo competências de interesses gerais e locais. O artigo 30, inciso I da CF/88 traz a competência de legislar sobre assuntos de interesse local, ligada ao município. uma vez imposta a fiscalização, o estado deve dar todo o suporte para a implementação de tal regulamentação (BRASIL, 1988).

Os municípios, em geral, possuem diversas funções específicas quanto à fiscalização. Podemos destacar entre elas, as Obras de Construção Civil, Sanitária, Meio Ambiente e Fiscalização de Transporte.

Para se ter sucesso na construção de uma obra pública, a Prefeitura descentraliza este poder para a secretaria de obras do município, a sua gestão passa por um fator fundamental, que é o planejamento e fiscalização da obra pública. Através da fiscalização como inspeções preventivas e regulares, o andamento da obra, é de caráter indispensável, inclusive para fins de notificação, e até mesmo multa. (ZMITROWICZ; BISCARO; MARINS, 2013).

Na prática, a fiscalização é uma atividade complexa, que tem a finalidade de identificar possíveis falhas, desde o mecanismo de licitação até a análise e cumprimento da obra, pois deve levar em conta questões físicas e financeiras, além da qualidade do trabalho realizado. Para que sejam atentos possíveis vícios de contrato, prazo, materiais e ajustamento de preços.

A Fiscalização é uma atividade que deve ser realizada de modo sistemático pelo contratante e seus prepostos. O contratante por sua vez, deverá manter desde o início dos serviços até o recebimento definitivo, pessoal profissional qualificado, para os quais deverão ter experiência técnica necessária e assim fazer o devido acompanhamento e controle dos serviços relacionados com o tipo de obra que está sendo executada (TCU, 2014)

Segundo o TCU, esses fiscais poderão ser servidores do órgão da Administração ou pessoas contratadas para esse fim. No caso da contratação da fiscalização, supervisão ou gerenciamento da execução da obra, essas atividades podem ser incluídas no edital de elaboração do Projeto Básico (TCU, 2014).

O papel da fiscalização em uma obra pública consiste basicamente em verificar se estão sendo cumpridas as exigências contratuais, bem como atestar os serviços para efeito de medição e pagamento. Essa atividade envolve acompanhamento qualitativo e quantitativo dos serviços, de modo sistemático e constante, tendo como referência o projeto e seus componentes, como o orçamento, cronograma e especificações técnicas (FARIAS, 2016).

A atividade de fiscalização é exercida pelo gestor/fiscal do contrato e pelo fiscal da obra (FARIAS, 2016). O gestor/fiscal do contrato é um funcionário da Administração (art. 84, Lei nº 8.666/1993) designado pelo ordenador de despesa ou por quem este designar, com a atribuição de acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, isto é, gerenciar o contrato administrativo desde a contratação até o término de sua vigência ou do termo equivalente.

Esse servidor acompanha de modo sistemático a execução do contrato, com a finalidade de verificar o cumprimento das disposições contratuais, principalmente as jurídicas

e administrativas. Sua designação deverá ser oficial, formalizada por documento próprio definindo suas atribuições e competências (TCEPR, 2015).

O fiscal da obra tem a função operacional de acompanhar e fiscalizar a execução do objeto do contrato (obra ou serviço de engenharia), relatando os fatos à autoridade competente, anotando as ocorrências em registro próprio (livro de ocorrência ou diário de obra) e determinando a regularização de faltas ou defeitos observados.

A atividade do fiscal de obra deve ser exercida no interesse exclusivo do Poder Público, e não exclui nem reduz a responsabilidade da contratada, inclusive de terceiro, por qualquer irregularidade, constituindo ainda atribuições do fiscal de obras, entre outras, (TCEPR, 2015).

O TCEPR cita algumas atribuições de suma importância para o fiscal de obra, como por exemplo, verificar o prazo de entrega, de modo que o fiscal deva acompanhar o andamento da obra, e checar de acordo com o que está construído, se a obra conseguirá ser entregue no prazo estabelecido. Analisado este passo, o fiscal deverá comunicar ao gestor do contrato, eventuais atrasos nos prazos de entrega, podendo ter vícios também na execução do objeto, que venham a dificultar o andamento da obra. Se algum problema for encontrado, o fiscal deverá solicitar pedidos de prorrogação. O fiscal também deve acompanhar a execução contratual, buscando sempre informar ao gestor do contrato as possíveis ocorrências que possam prejudicar o bom andamento da obra, como por força maior ou caso fortuito, que impossibilitem prestação do serviço, como uma possível falha no terreno após uma chuva. Feito isto, o fiscal tem de avaliar e aprovar periodicamente as etapas concluídas e emitir autorizações para dar seguimento com a obra.

Segundo Farias (2016), é possível fazer esta fiscalização, através de mecanismos como manter o diário de obra atualizado e registrar todas as ocorrências importantes, fotografar toda a evolução dos trabalhos, liberar medições sempre em consonância com o cronograma físico-financeiro, permitir execução dos serviços constantes no projeto ou modificações devidamente formalizadas em termo aditivo.

Dentro da administração pública, há ainda duas ferramentas que são indiscutivelmente essenciais para o êxito do planejamento e posteriormente, do andamento da obra, para que haja êxito em sua execução, qual podemos citar os mecanismos de controle interno e controle externo. Que operam de forma conjunta, visando a garantir o bom andamento do que se deseja (CALIXTO; VELASQUEZ, 2005).

De acordo com Chiavenato (2000), a operação dos controles é tão importante quanto a fase de planejamento da obra, pois é através dos controles que o operante poderá acompanhar

se o planejamento sendo executados, devido aos objetivos determinados. Para cada fase de controle estabelecido pela administração pública, há meios diferentes para se seguir os resultados.

Gomes e Salas (1999), apontam que estes mecanismos devem compreender os processos, sendo desenvolvidos por variáveis-chave, levando em conta uma forma estratégica, devendo conter sistema de indicadores de informações e incentivos, para auxiliar nas tomadas de decisões, salientando que, essa ferramenta é utilizada em cada esfera da administração pública, onde cada agente administrativo poderá operar conforme o que se pede em determinada área de atuação.

O controle interno, segundo Crepaldi (2000), é a ferramenta responsável por englobar toda a fase do processo, tendo como característica, dois pontos cruciais, tais como o controle contábil, e o controle administrativo.

O controle contábil é fundamentada na resolução da lei 4.320/64, que tem a finalidade de se ter o acompanhamento contábil, estabelecendo ainda níveis de autoridade e responsabilidade, segregação de funções, rotação de funcionários e elaboração de relatórios periódicos, que são utilizados por exemplo, em três tipos de sistemas de contabilidade pública, como o sistema orçamentário, que representa as receitas e despesas previstas na Lei orçamentaria anual (LOA). Outro tipo de sistema é o sistema patrimonial, onde é registrado os bens materiais da administração pública, tanto móveis como imóveis originadas ou não da execução orçamentária. E por fim, o sistema de contas de compensação, onde são efetuados os registros dos atos administrativos praticados pelo gestor da entidade, que possam a vim afetar o patrimônio do órgão administrativo, estando compreendidas apenas as contas com função específica de controle, não relacionadas a fatos que correspondam a patrimônio, mas que ainda sim, possam vir a afetá-lo. Todas estes sistemas encontram-se fundamentados na Lei 4.320/64 (CONTABILIDADE PÚBLICA, 1964).

Já os controles administrativos dão ênfase na parte à adesão às políticas estratégicas e à eficiência operacional da organização, como o planejamento estratégico, sistema de custos, de qualidade e metas de produção, para que sejam traçados os objetivos a serem alcançados, através de métodos operacionais, para as tomadas de decisões (ATTIE, 1992).

Em outras palavras, o controle interno serve para assegurar o bem estar e bom funcionamento do patrimônio público, utilizando dos meios de citados acima, como forma de fiscalizar, auxiliar, planejar e executar as tomadas de decisões, visando-se então, a menor possibilidade de erro no ente administrativo (CAVALHEIRO; FLORES, 2007).

O controle externo é gerido por três mecanismos de fiscalização, tais como o controle parlamentar direto, o controle pelo tribunal de contas e por fim o controle jurisdicional. Sendo competência do Congresso Nacional. Segundo Meirelles (2004), o controle externo é o que se realiza por um poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro poder estranho à administração responsável pelo ato controlado, como por exemplo a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo, a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo e a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário.

Vale ressaltar que, o controle interno está sujeito sob a lei de Responsabilidade fiscal, na qual diz que a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal definiu importante marco ao limitar despesas governamentais relativas a pessoal e à dívida pública, e ainda ao determinar que fossem criadas metas para controlar receitas e despesas (BRASIL, 1988).

Também exigiu dos gestores públicos a análise sistêmica dos investimentos a serem realizados para um horizonte mínimo de três anos, fixando, em seu art. 16, a necessidade de que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa seja acompanhada de: “estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias” (ALTOUNIAN, 2016).

Reforçando a preocupação em evitar que os empreendimentos iniciados não fossem concluídos em razão da não alocação de recursos, o art. 45 da LRF estabeleceu que “a lei orçamentária e as de crédito adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias” (GUSMÃO, 2008).

Para Altounian (2016), a LRF é o mais importante instrumento já criado para estimular e assegurar o planejamento das finanças públicas, além de possibilitar a transparência dos registros e facilitar o controle, tanto dos órgãos competentes, quanto pela própria sociedade.

O controle externo exercido pelo parlamentar de forma direta, tem como finalidade fiscalizar e controlar os atos da administração pública, para isso o legislativo é auxiliado pelo Tribunal de Contas, como consta na Carta Constitucional. Perante as formas de controle as disposições do legislativo, seguindo a classificação de Mello:

o legislativo têm a possibilidade de sustação de atos e contratos do executivo, a convocação de ministros e requerimentos de informações para possíveis investigações, o recebimento de petições, queixas e representações dos administrados e convocação de qualquer autoridade ou pessoa para depor, a possibilidade de criação das comissões parlamentares de inquérito, as autorizações ou aprovações do necessárias para atos concretos do executivo, o julgamento das contas do executivo e a possibilidade de suspensão e destituição do presidente ou de ministros da república (MELLO, 2004).

O controle jurisdicional faz jus aos remédios constitucionais, como mecanismos de defesa para o cidadão comum, que possibilita qualquer pessoa a exercer seu poder de fiscalização perante alguma irregularidade que passe despercebida pelo estado, que possa ferir os direitos do próprio cidadão, como também à sociedade, quais sejam o Habeas-corpos, o habeas data, o Mandado de Injunção, a Ação Popular, a Ação Civil Pública e a Ação direta de Inconstitucionalidade (COSTA, 2011).

Carvalho Filho (2007), realça o papel exercido pelo Poder Judiciário, no qual se origina o controle, devido ao sistema de queilíbrio entre os Poderes, cabendo-lhe a relevante missão de aferir a constitucionalidade e a legalidade dos atos. Por ser o Poder jurídico por excelência, mantendo-se distante dos interesse que marcam os outros dois Poderes. E sublinha:

a importância do controle judicial, convém que se diga, é mais destacada se levarmos em conta os direitos e garantias fundamentais, estatuídos na Constituição. O Judiciário, por ser um poder equidistante do interesse das pessoas públicas e privadas, assegura sempre um julgamento em que o único fator de motivação é a lei ou a Constituição. Assim, quando o Legislativo e o Executivo se desprendem de seus parâmetros e ofendem tais direitos do indivíduo ou da coletividade, é o controle judicial que vai restaurar a situação de legitimidade, sem que o mais humilde indivíduo se veja prejudicado pelo todo poderoso Estado (CARVALHO FILHO, 2007, p. 883).

E por fim, o controle exercido pelo TCU, que é dotado de autonomia, estrutura e competências equivalentes aos Poderes do Judiciário. Sua função é exatamente a de fiscalizar os atos da administração pública, contando com poderes únicos e diferentes das outras instituições, exercendo sua tarefa através de auditorias, que podem ser destinadas a verificar se os atos dos administradores estão em conformidade com as leis ou regulamentos, podendo também, ser destinadas a avaliar o desempenho e os resultados da gestão pública. A partir do resultado das auditorias realizadas pelo TCU, poderiam ser feitas recomendações, determinações ou aplicação de sanções aos administradores públicos (MANUAL TCU, 2014).

Segundo Nardes (2013, p. 2-3), podemos utilizar das auditorias, para se ter uma melhor governança, já que elas “visam criar condições para que sejam evitadas ocorrências indesejáveis como desvios, desperdícios de recursos ou falhas estruturais que fragilizam a boa e regular aplicação de recursos públicos”.

2.1.1 CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS NO BRASIL

Segundo o manual de obras do TCU, podemos definir obra pública como sendo uma categoria extensa de um projeto de construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem público, com base a atender as necessidades coletivas e individuais, como criar vínculos empregatícios, melhorar a circulação urbana, o tráfego de carros, a saúde e segurança dos cidadãos (MANUAL TCU, 2014, p. 9). Para a concessão de uma dessas modalidades de obras públicas, faz-se necessário passar por algumas etapas administrativas, quais sejam as licitações com finalidade específica para cada área a que se deseja contratar, feitas pela administração pública de formas direta ou indireta.

Ocorre que a execução de obras pública no Brasil ainda é um paradigma que tem como principais características os correntes atrasos na sua conclusão e desvios de recursos públicos, que acarretam a sua paralisação, o que acaba por dificultar a sua conclusão. Surge, então, a necessidade de investigar se o controle e a fiscalização de obras públicas, feitos de forma eficiente, tornariam a luta contra a corrupção mais eficaz no Brasil, e quais são as dificuldades do controle social por parte dos cidadãos leigos, frente à necessidade de aumento do conhecimento sobre o tema (SENADO FEDERAL, 2010).

O controle e a fiscalização irão garantir que as obras públicas obedeçam às normas gerais e padrões pré-estabelecidos, com a finalidade de controlar os custos, apontar irregularidades, analisar se está de acordo com o prazo firmado no contrato, e a qualidade e conformidade com o contrato e as normas em vigor. Assim sendo, como a variável de contratação e execução de obras públicas no Brasil é vista com desconfiança pelos cidadãos, tendo em vista os atrasos e paralisações, o presente trabalho tem como problema de pesquisa a investigação acerca dos procedimentos utilizados pelo ente público para o controle e a fiscalização da contratação e execução de obras públicas (SENADO FEDERAL, 2010).

Para tanto, faz-se necessário a observância dos princípios mínimos da Administração Pública, como mecanismos básicos de contratação e fiscalização de obras públicas, enfatizados pelo Tribunal de Contas da União, tais como, os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O princípio da legalidade é uma das

maiores garantias para os gestores frente à Administração Pública. Tal princípio irá servir como base para que o gestor atue conforme previsão legal, visto que os operadores da Administração Pública devem atuar sempre conforme à lei (MANUAL TCU, 2014).

Podemos encontrar o princípio da legalidade no artigo 37 da Constituição Federal, que prescreve que a Administração Pública somente pode fazer o que for autorizada por lei. Em decorrência do princípio da legalidade, o agente público torna-se impossibilitado de agir de forma particular, limitando-se ao que a lei permite. No entendimento de Helly Lopes Meirelles, o princípio da legalidade ampara e limita o gestor ao que diz a lei, podendo ainda à vim responder por devidas falhas administrativas, (MEIRELLES, 2012).

O administrador público está sujeito aos mandamentos da lei e as exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. É costumeira a afirmação de que a Administração Pública não pode agir contra a lei (contra legem) ou além da lei (praeter legem), só podendo agir nos estritos limites da lei (secundum legem). Nesse sentido, corroborando com o princípio da legalidade, o Supremo Tribunal Federal editou duas importantes súmulas, a súmula 346, que diz que a Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos e, a súmula 473, que determina que a Administração Pública pode anular seus próprios atos, quando ilegais, ou revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial (TOFFOLI, 2012).

O princípio da impessoalidade, referido no artigo 37 da Constituição Federal, pode ser entendido como aquele mandamento que visa excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre os seus feitos administrativos. Não é permitido, por exemplo, que os gestores públicos ofereçam privilégios a determinadas classes ou pessoas. Nem tampouco são admitidos atos que tenham a finalidade de atingir diretamente ou indiretamente determinada classe de pessoas, o que acarretaria em uma suposta perseguição política. O administrador público deve ambicionar o interesse público, por essa razão, o princípio da impessoalidade garante o tratamento igualitário, impedindo o tratamento privilegiado aos amigos e o tratamento prejudicial aos inimigos, dentro da Administração Pública (BRASIL, 1988).

Para tal, analisando o conceito mencionado por Meirelles sobre a impessoalidade, ele disserta que o princípio da impessoalidade nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal,

sendo o fim legal a norma de direito colocada de forma expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal (MEIRELLES, 2012).

Para Mello (2004), a impessoalidade baseia-se no postulado da isonomia, com desdobramentos explícitos em variados dispositivos constitucionais, como a exigência de concurso público para ingresso em cargo ou emprego público e de licitações públicas prévias às contratações públicas.

O princípio da impessoalidade determina que a Administração Pública não deve ter a marca pessoal do gestor, ou seja, enfatiza que todo ato público é praticado pela administração competente, e não pelo servidor pessoal, impossibilitando que determinado funcionário colocasse seu nome ou marca, a fim de ganhar mérito pessoal por desfrutar de atividades públicas, pois, tais atividades públicas tem o dever de serem feitas, independente da pessoa que a exerce. Sobre esse assunto, o § 1º do artigo 37 da Constituição Federal estabelece que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (BRASIL, 1988).

O princípio da moralidade, por sua vez, existe com a finalidade de garantir que as pessoas que atuam dentro da Administração Pública obedeçam preceitos éticos, já que a violação de tais preceitos resultará em um ato ilícito, de modo que tal conduta que foi gerada de forma viciada poderá ser uma conduta invalidada. É necessário destacar que o agir de forma honesta e lícita são liames entre a moral e o direito, já que, nem tudo que é certo é devidamente moral. Seguindo o que diz Meirelles, a moralidade administrativa constitui hoje pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (MEIRELLES, 2004).

Partindo do ensinamento de Meirelles (2004), se pode destacar que alguns doutrinadores acreditam que a forma de agir, evidenciando a moral está cada vez mais comum dentro da Administração Pública, de forma que se está acobertado pelo exame jurisdicional do desvio de poder, de maneira que este passou a ser visto como uma hipótese de ilegalidade, podendo estar sujeito a controle judicial.

A doutrina realça que a noção de moral administrativa não está ligada as convicções íntimas do agente público, mas sim para a noção de agir de forma adequada e ética existente no meio social. Podemos dizer que a ideia central da moralidade é dificultar a execução de atos ilícitos que podem ser acobertados pela lei, o que caracterizaria um vício administrativo de moralidade, já que a lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente. Um exemplo bem claro é quando um ato é feito com o intuito de prejudicar ou beneficiar alguém

deliberadamente, através de vantagens, podendo estar produzindo um ato formalmente legal, mas materialmente ilegal, ferindo os preceitos da moralidade administrativa (MEIRELLES, 2004).

Na Administração Pública, tendo em vista as licitações, é bem comum encontrar situações de conluio entre aqueles que realizam o devido processo, de forma que ferem a moral e caracterizam ofensa direta ao princípio supracitado. Esse tipo de ofensa administrativa produz efeitos jurídicos que podem acarretar anulação do ato e esta pode ser decretada pela própria Administração Pública ou pelo Poder Judiciário. Nessa conjuntura, evidencia-se que tanto os agentes quanto a Administração devem agir conforme os preceitos éticos, já que tal violação implicará em uma transgressão do próprio Direito, o que caracterizará um ato ilícito de modo a gerar a conduta viciada em uma conduta invalidada. Diante disso, a moral administrativa é norteadada para uma distinção prática entre a boa e a má administração, trabalhando consigo a ideia do “bom administrador”. Nesse sentido, Meirelles declara que:

O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o Honesto do Desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto (MEIRELLES, 2012, p. 90).

O princípio da publicidade deve estar presente em todos os atos da Administração Pública, tendo por finalidade levar a informação de maneira acessível para que todos possam ter ciência e controlar as ações do órgão público. Por meio deste princípio, o ato de publicidade possui condições de desmascarar irregularidades no setor público, já que através da publicidade, a população terá acesso à transparência das atividades administrativas, podendo fiscalizar cada entidade, haja vista que todo poder emana do povo. Logo, o princípio da publicidade dispõe de algumas ferramentas que devem ser executadas para auxiliar na divulgação das informações, para que a informação possa chegar para todos os públicos, de forma simples e de fácil entendimento. Essas tarefas são feitas por meio de órgãos oficiais da Administração Pública, como sites, sagres, Tribunal de Contas da União, portal da transparência, devendo possibilitar o maior número de informações à sociedade, tornando pública a conduta dos gestores perante a Administração Pública. Segundo Meirelles:

Os atos e contratos administrativos que omitem ou desatenderem à publicidade necessária não só deixam de produzir seus regulares efeitos como se expõem a invalidação por falta desse requisito de eficácia e moralidade. E sem publicação não fluem os prazos para impugnação

administrativa ou anulação judicial, quer o de decadência para impetração de mandado de segurança (120 dias da publicação), quer os de prescrição da ação cabível. (MEIRELLES, 2012, p.102).

Finalmente, o princípio da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/98, foi responsável por implementar o modelo de Administração Pública gerencial, voltada para um controle de resultados na atuação estatal, para que se tenha ligação entre a boa administração na concretização das suas atividades públicas, tendo uma melhor satisfação possível dos interesses da sociedade (BRASIL, 1998).

Para que se possa atender o princípio da eficiência, é necessário que o Estado capacite os seus profissionais, de forma que o gestor possa saber resolver os problemas, atender as demandas de forma célere sem perder a qualidade. Segundo a autora, Maria Sylvia Di Pietro, o princípio da eficiência apresenta dupla necessidade, quais seriam: a) relativamente à forma de atuação do agente público, espera-se o melhor desempenho possível de suas atribuições, a fim de obter os melhores resultados, e b) quanto ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, exige-se que este seja o mais racional possível, no intuito de alcançar melhores resultados na prestação dos serviços públicos, (DI PIETRO, 2004).

Assim, analisando tais princípios destacados por Di Pietro (2004), e seguindo ainda conforme o artigo 39, § 2º da Constituição Federal onde diz que há previsão de capacitação dos administradores públicos, ao determinar que a União, os Estados e o Distrito federal mantenham escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados, vê-se que é necessária a capacitação dos funcionários públicos para que possam desempenhar o seu papel de forma rápida, trazendo os melhores resultados, de forma a erradicar as falhas administrativas em suas respectivas funções.

Como forma de auxiliar o gestor público, a doutrina brasileira criou alguns princípios que juntos regem a boa administração, são ferramentas a serem seguidas pelo agente administrativo, de forma que, podem auxiliar a tomada de decisões, pois tem o intuito de prevenir o erro, e trazer transparência para a administração. Como tornar público as notícias de interesse dos cidadãos alheios, como editais, concursos, licitações, transparência nos cofres públicos, mostrando a população, seguindo a risca que todo o procedimento deve ser feito de forma impessoal, tratando todos de forma igualitária, para que não haja favorecimentos, nem que não ocorra fraudes nos trâmites administrativos, sendo legal se fazer tudo o que está na lei, não se permitindo interpretações extensivas. Desta forma, a contratação das empresas será

feita de forma igualitária, justa, e a execução da obra estará assegurada através do contrato, sendo passível de penalização as empresas que não cumprirem com o contrato (SENADO FEDERAL, 2010).

2.1.2 EXECUÇÃO DIRETA E INDIRETA DE OBRAS PÚBLICAS

A Constituição Federal de 1988 instituiu a obrigatoriedade de se realizar licitação prévia nos termos do artigo 37 inciso XXI, que preceitua, "ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes," (CF/88). Nada mais é do que um processo de cunho administrativo, pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais vantajosa para a celebração do contrato. que tem como objetivo trazer publicidade e igualdade perante as empresas concorrentes e abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato. Tal procedimento encontra respaldo legal na Constituição Federal de 1988 que instituiu a obrigatoriedade de se realizar licitação prévia nos termos do artigo 37 inciso XXI, que preceitua: "ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes." Esta lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, deixando claro em seu artigo 2º que as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta lei (BRASIL, 1988).

Traz ainda, as formas competentes ao gestor para realizar a licitação, optando pela melhor forma de aquisição, ou seja, pelo menor preço, prazo e qualidade, observando a necessidade do órgão público licitante quanto à descrição do objeto ou serviço de aquisição. Podemos dizer que referida lei é um avanço para o ordenamento administrativo brasileiro, como forte ferramenta para fortalecer a instituição pública, já que tal dispositivo visa garantir a participação igualitária das partes concorrentes na licitação, tornando o procedimento aberto

para qualquer pessoa que esteja apta a concorrer, tendo como obrigação, tornar público o edital, para que todos tenham conhecimento e possam participar (MANUAL TCU, 2014).

A execução direta de obras públicas ocorre quando a obra é feita pelo próprio ente administrativo, desde que respeite os pressupostos de exceção à licitação, quais sejam os modos de dispensa e inexigibilidade de licitação. Segundo Gasparini, a licitação dispensada é a ocorrência da hipótese legal em que a Administração Pública está liberada de licitar por expressa determinação dessa lei (GASPARINI, 2012). A inexigibilidade de licitação, por sua vez, ocorre quando há inviabilidade de competição, afirmando Di Pietro que “nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável”. (DI PIETRO, 2004). Ambos são especulados na Lei n. 8.666/93, e atentam para contratar a melhor proposta dentre os contratantes para atender melhor os interesses da população. Podemos ver que, mesmo sem ocorrer o processo licitatório em si, a contratação de forma direta deverá atender a melhor proposta administrativamente, de forma que solucione as necessidades públicas e o melhor meio econômico para o órgão público. Ainda, segundo a contratação de forma direta, afirma o Tribunal de Contas da União:

Representação formulada por parlamentar. Possíveis irregularidades praticadas pela imprensa nacional. Dispensa de licitação na contratação de empresa. Índícios de combinação de preços entre as empresas. Conhecimento. Procedência parcial. Alegações de defesa rejeitadas. Multa. Determinação. Declaração de inidoneidade de empresas. Remessa de cópia ao MPF. Juntada às contas. O processo Administrativo pelo qual a Administração Pública – sem escolher uma das modalidades de licitação previstas no artigo 22 da Lei 8.666/93 – realiza pesquisas de preço no mercado é também um procedimento licitatório, pois objetiva a contratação da empresa que oferecer a melhor proposta. (Acórdão nº 100/2003 – Plenário. Min. Rel. Marcos Bemquerer, TCU, 19/02/2003).

Quando a contratação é feita de forma indireta, esta se dá quando a Administração Pública realiza a contratação de terceiros para execução do projeto, contendo a previsão de preços iniciais e finais, bem como o prazo final de sua realização e realização da obra, que visam atender propósitos, quais sejam o de cada empresa tenha o direito de elaborar a sua proposta, tendo como vencedora aquela que tiver melhor lance ofertado, visando o melhor custo benefício para a Administração Pública, com vistas a atender o interesse público. Outra característica diz respeito ao fato de que o agente público deverá fiscalizar o processo da construção, física e financeiramente da empresa vencedora da licitação (MANUAL TCU, 2014).

Quanto aos pressupostos e formas de execução indireta, são quatro os diferentes tipos de processos, quais sejam, empreitada de preço global, que ocorre quando o órgão público especifica determinado item que se precisa, como por exemplo, materiais de limpeza, medicamentos, alimentação, etc. Pode ocorrer também por preço unitário, quando é preciso fazer a construção de uma obra com preço certo e suas unidades determinadas, a exemplo da construção de um prédio, onde a empresa concorrente deverá apresentar os seus preços acerca da drenagem do solo, escavações, assentamento de tijolos, fundação, e demais serviços da obra. Poderá se dar também por tarefa, quando se contrata obra para pequenos trabalhos a preço certo. E por último, a empreitada integral, que ocorre quando a Administração Pública contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, tendo como responsável a empresa contratada. (MANUAL TCU, 2014, p. 48).

Seguindo os preparativos para a licitação, oriundos ainda da Lei n. 8.666/93, existem as fases internas e externas que antecedem e prosseguem respectivamente junto a licitação. A fase interna, é de suma importância para o sucesso da licitação, é a etapa onde são expostos os requisitos de forma detalhada do objeto que vai ser contratado pela Administração Pública, fazendo-se uma análise do que se precisa, devendo conter o protocolo do documento, com os informes iniciais da licitação, como o tipo de objeto e número do processo, a autorização do gestor público dando total aval para que haja a licitação, tendo a pesquisa de preço no mercado, de forma que venha a se obter uma média de valor como termo de referência, detalhando os itens que se pedem, e a solicitação junto ao respectivo ente público a que se destina o objeto de licitação. A fase interna serve de base para que as empresas dispostas a participarem do procedimento administrativo possam se basear nos preços, para que possam lançar as suas propostas e organizarem as documentações necessárias para que atendam todas as exigências previstas na lei e fiquem aptas a participar do procedimento licitatório (SENADO FEDERAL, 2010).

O parágrafo único do art. 38, da Lei 8.666/93 determina que as minutas de editais sejam previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica do órgão que está promovendo a licitação, e, de acordo com o art. 41 da Lei nº 8.666/93, a Administração não pode descumprir as condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. Com o parecer favorável da assessoria jurídica, finaliza-se a fase interna da licitação.

A fase externa da licitação tem início com a publicação do edital e sucede todo o procedimento licitatório, encerrando-se com a assinatura do contrato para a execução da obra. Para esta fase se faz importante salientar com cuidado o andamento da licitação, de forma a

analisar a existência de dispositivos legais e obrigatórios para a execução do certame, como a existência do projeto básico, orçamento detalhado e previsão de recursos orçamentários, atentando sempre para o ponto no qual, o autor ou empresa que for responsável pela criação do projeto básico ficam inabilitadas de participarem do processo licitatório como também de fiscalizar a obra. São requisitos da fase externa a publicidade do edital, a composição da comissão de licitação, o recebimento de propostas, a habilitação de propostas, a análise de propostas de preços, a inexecuibilidade, os termos de adjudicação e homologação, e devidos recursos pelos concorrentes, se houver alguma falha no certame (SENADO FEDERAL, 2010).

2.1.3 PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO INDIRETA DE OBRAS PÚBLICAS

A licitação é um procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública, antes de firmar um contrato administrativo, abre a possibilidade para todos os interessados em exercer qualquer determinada atividade pública, que com ela pretendam contratar e que atendam às condições previstas no instrumento convocatório, a possibilidade de apresentar suas propostas, com o objetivo de que seja escolhida aquela que melhor atenda ao interesse público. Para Meirelles (2012), “licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”, com vistas à atender o interesse público.

A Administração Pública objetiva a escolha da melhor proposta para realizar contratação pública que melhor atenda ao interesse público. O mercado é rico em opções, e a Administração Pública é livre para utilizar os recursos disponíveis para chegar ao objeto que melhor atenda tal necessidade. Neste sentido são os ensinamento de Cretella Júnior (1964, p. 48) ao preceituar que licitação é o procedimento administrativo preliminar a que recorre a Administração Pública quando, desejando celebrar contrato com o particular, referente a compras, vendas, locações, obras, a que melhor atende ao interesse público, baseando-se para tanto em critério objetivo, fixado de antemão, em edital, a que se deu ampla publicidade.

Analisado o conceito de licitação pública de acordo com a doutrina administrativa brasileira, podemos perceber que a licitação é um mecanismo que serve como fiscalização, já que, através desta escolha, o gestor não poderá beneficiar tal concorrente, já que ele teria que optar pela melhor proposta, o que tornaria os próprios participantes fiscais do processo em que estivessem concorrendo, dificultando a possibilidade de fraudes administrativas,

sendo um mecanismo que visa à escolha da melhor proposta, tecnicamente e financeiramente, Referido mecanismo de fiscalização visa ainda, atender as necessidades públicas, para que elas sejam atendidas da melhor maneira econômica, tendo também a melhor garantia de infraestrutura, devendo ser realizada de maneira mais rápida.

Para realizar uma obra pública, o ente público deve realizar uma série de estudos detalhados para auxiliar nas tomadas de decisão, analisando os principais pontos a fim de conseguir chegar à medida mais vantajosa, atendendo-se aos princípios mínimos da Administração Pública. Nesse sentido, o planejamento é pré-requisito básico das ações do agente público que assegura o bom desenvolvimento de uma obra pública. Segundo Altounian (2007, p. 40), a realização de uma obra pública para as funções da Administração Pública ao observar o cumprimento do seus princípios, passa por três fases: fase preliminar, interna e externa, de forma a identificar as necessidades da sociedade, evitando desperdício de recursos, bem como prevendo soluções para que não haja problemas na execução e entrega da obra.

Na fase preliminar da contratação e execução de obra pública, podemos tratar de três ferramentas, quais sejam, programa de necessidade, estudos de viabilidade e anteprojeto. Na qual cada um disponha de finalidade diferente, onde segundo o Tribunal de Contas da União, o programa de necessidade é realizado antes de iniciar o empreendimento, devendo o ente público levantar suas principais necessidades, definindo o universo de ações e empreendimentos que deverão ser relacionados para estudos de viabilidade, deixando de forma clara o fim a que se destina, futuros usuários, dimensões, padrão de acabamento pretendido, equipamentos e mobiliários a serem utilizados, entre outros aspectos. Deve-se considerar, também, a área de influência de cada empreendimento, levando em conta a população e a região a serem beneficiadas. (MANUAL TCU, 2014, p. 25).

Os estudos de viabilidade objetivam eleger o empreendimento que melhor responda ao programa de necessidades, levando em conta os aspectos técnico, ambiental e socioeconômico. Segundo Ribeiro (2016), tais aspectos podem ser gerados através de um escopo, onde se analisa a variável técnica de cada projeto distinto, o tamanho da equipe, os profissionais necessários, o prazo de conclusão x investimento, o custo total estimado de material e horas. A última variável é a econômica, já que parte-se do princípio que toda obra tem uma finalidade e que essa finalidade está relacionada a lucro.

Pode ser também que se trate de uma obra pública, com financiamento governamental, como uma ponte, por exemplo. Nesse caso, que é o mais simples, a empresa precisa calcular o retorno sobre o investimento. No caso de uma obra pública, esse retorno se dará através de

variáveis como lazer, impostos, melhoramento de ciclovias e geração de emprego, fazendo circular a moeda dentro do município (SENADO FEDERAL, 2010).

Segundo o Tribunal de Contas da União, a fase de anteprojeto deve ser elaborado no caso de obras de maior porte e consiste na representação técnica da opção aprovada na etapa anterior. O anteprojeto não é suficiente para licitar, pois ele não possui elementos para a perfeita caracterização da obra, pela ausência de alguns estudos que somente serão conduzidos nas próximas fases. Ele apenas possibilita melhor definição e conhecimento do empreendimento, bem como o estabelecimento das diretrizes a serem seguidas quando da contratação do projeto básico. (MANUAL TCU, 2014, p. 14).

Na fase interna da licitação ocorre os procedimentos mais importantes, que dizem respeito à fase de planejamento do projeto, onde o agente administrativo, com base em quatro etapas, quais são elas, projeto básico, que teria o intuito de fazer os planejamentos necessários para prevenir futuros erros, o projeto de execução da obra, como deverá ser executada, com base em documentos para assegurar e garantir que a empresa contratada execute a obra, os recursos orçamentários, a fim de saber os recursos existentes no município serão capazes de suprir a obra, e o edital da licitação, onde ser exposto tudo que se pretende conseguir com o objeto do processo, a documentação necessária que cada empresa deve levar para ser apta a participar, devendo informar qual o objeto que se pede, os itens, a fundamentação legal, onde dará a oportunidade de qualquer cidadão recorrer contra alguma eventual irregularidade que se tenha no edital (LICITAÇÃO E CONTRATO, 2006, p. 60).

Conforme artigo 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/93, o projeto básico corresponde aos elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução. O projeto básico deve ser elaborado anteriormente à licitação e receber a aprovação formal da autoridade competente. Após a sua conclusão, os orçamentos e estimativas de custos para a execução da obra, a relação de desenhos e os demais documentos gráficos deverão ser encaminhados ao órgão licitante para exame e aprovação, acompanhados de memória de cálculo e justificativas. (MANUAL TCU, 2014, p. 17).

Acerca da fase externa da licitação, a publicação do edital tem o intuito de atender o princípio da publicidade. Desta forma, a Lei n. 8.666/93, em seu artigo 21, é clara ao dizer que o edital deve ser publicado com antecedência, no mínimo, por uma vez, no Diário Oficial

da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais, no Diário Oficial do Estado, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal e, em jornal de grande circulação do Estado, e se tiver, também no Município, ou na região em que será realizada a obra. O edital pode ser impugnado por qualquer cidadão, em até cinco dias úteis da data fixada para habilitação, ou pelos próprios licitantes, em até dois dias úteis da data fixada para habilitação (PIRES, et al., 2014, p. 44).

A comissão de licitação é encarregada de promover o processo licitatório em todas as suas fases elaborando, publicando e divulgando o edital de licitação, prestando esclarecimentos aos licitantes, recebendo e analisando as propostas. Segundo Di Pietro (2004), todos estes atos são coordenados pela comissão de licitação, que pode ser permanente ou especial, mas deve ser composta por, no mínimo, três membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes do órgão responsável pela licitação, conforme artigo 6º da Lei n. 8.666/93. Os membros da comissão irão responder administrativamente, civilmente ou penalmente, de forma solidária, pelos atos praticados pela comissão, salvo exceção para o membro de posição individual, diferente aos demais, desde que esteja contada em ata, na reunião em que tiver sido tomada a decisão.

Dando continuidade na parte externa da licitação, no tocante ao recebimento de propostas, esta etapa serve para que as empresas concorrentes enviem suas propostas para a comissão de licitação, segundo os prazos estabelecidos na Lei n. 8.666/93 para cada modalidade de licitação, devendo este ser mantido em sigilo absoluto. O Tribunal de Contas da União estabelece ainda que, caso haja alteração posterior a publicação do edital, deverá ser realizada a ampliação dos prazos, para que possibilite as empresas a fazerem as suas respectivas correções para reenviar, se for o caso, as suas propostas. Após o recebimento das propostas, a comissão de licitação deverá averiguar quais empresas estão aptas a fazerem as suas propostas, observando os requisitos pedidos no edital, como, por exemplo, validade das certidões apresentadas e existência de indícios de fraudes ou pré-ajustamento entre as empresas, devendo a empresa que não atenda tais requisitos, ser penalizada com a desclassificação do certame. (MANUAL TCU, 2014, p. 40).

A forma como se dá o procedimento da licitação observa o disposto no artigo 43 da Lei n. 8.666/93, que vem estabelecendo a observância dos procedimentos legais quanto à abertura dos envelopes, visando conter a habilitação dos concorrentes, a devolução dos envelopes fechados aos participantes que tiverem sido desclassificados, a abertura dos

envelopes que contenham as propostas das empresas habilitadas a participarem do certame, verificar cada proposta, seguindo os requisitos do edital, ter o julgamento e classificação das propostas, e posteriormente, ter a deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.

A fase de contratação da obra pública começa com a assinatura do contrato e a emissão da ordem de serviço e se encerra com o recebimento da obra. Após deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto de licitação, é celebrado o contrato administrativo para a realização da obra. É importante destacar que a Administração Pública não pode celebrar contrato sem observar a ordem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório, sob pena de nulidade do contrato. Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam, sendo o artigo 55 da Lei n. 8.666/93 responsável por relacionar as cláusulas obrigatórias em todos os contratos administrativos.

No que tange à fiscalização, observa-se que, segundo o dicionário Aurélio da Língua Portuguesa (FERREIRA, 2010), fiscalizar é o ato de “exercer fiscalização sobre”, “vigiar, examinar, verificar” ou “exercer o cargo ou as funções de fiscal”. O ato de fiscalizar advém do poder de polícia cujo sentido está subordinado às definições políticas e sociais, tudo ligado ao instante por que passa determinada coletividade. Pode-se afirmar que o poder de fiscalização do Estado vai de encontro com as liberdades individuais, sendo que tal poder deve vir amparado por lei que apresenta as limitações dessas liberdades individuais. Ademais, o Estado jamais pode exercer a função fiscalizatória sem norma que assim determine, face ao princípio da legalidade, segundo o qual o Estado só pode fazer o que a lei determina, ao contrário do particular eu pode fazer tudo o que a lei não veda.

A doutrina de Bastos (1994), instrui que o princípio da legalidade mais se aproxima de uma garantia constitucional do que de um direito individual, já que ele não tutela, especificamente, um bem da vida, mas assegura, ao particular, a prerrogativa de repelir as injunções que lhe sejam impostas por uma outra via que não seja a da lei. A fiscalização tem, assim, o dever primordial de proteger o interesse coletivo social, dos bens públicos e privados, impedindo que a população seja lesada, pois o interesse coletivo público tem supremacia sobre os individuais. Ainda sobre a doutrina, Di Pietro (2004) afirma:

As normas de direito público, embora protejam reflexamente o interesse individual, tem o objetivo primordial de atender ao interesse público, ao bem-estar coletivo. Além disso, pode-se dizer que o direito público somente começou a se desenvolver quando, depois de superados o primado do Direito Civil (que durou muitos séculos) e o individualismo que tomou conta dos vários setores da ciência, inclusive a do Direito, substituiu-se a ideia do homem com fim único do direito (própria do individualismo) pelo princípio que hoje serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões: o de que os interesses públicos tem supremacia sobre os individuais.

Portanto, fica claro que a fiscalização como poder estatal deve ter como princípio a garantia do bem comum, senão estar-se-á a sucumbir os direitos da coletividade, frente ao querer do administrador. Então temos definido claramente que fiscalizar é mais que um direito do Estado, é um dever, que deve guardar sempre relação com o bem comum. Assim sendo, no que tange à contratação e execução de obras públicas, o contratante manterá, desde o início dos serviços até o recebimento definitivo, profissional ou equipe de fiscalização constituída de profissionais habilitados, os quais deverão ter experiência técnica necessária ao acompanhamento e controle dos serviços relacionados com o tipo de obra que está sendo executada. No caso da contratação da fiscalização, supervisão ou gerenciamento da execução da obra, essas atividades podem ser incluídas no edital de elaboração do projeto básico (MANUAL TCU, 2014, p. 25). Assim, a empresa contratada para execução da obra deve facilitar, por todos os meios ao seu alcance, a ação da fiscalização, permitir o amplo acesso aos serviços em execução e atender prontamente às solicitações que lhe forem dirigidas.

Após o término da obra e início de sua utilização, é necessária a reavaliação pós-construção, que serve para nortear os engenheiros, no sentido de verificar se há algum vício construtivo, que não puderam ser identificados no ato de recebimento definitivo da obra pública, por estarem ocultos ou por terem aparecido com a utilização do imóvel, caracterizando um vício redibitório. Caso seja encontrado qualquer defeito, a secretaria de obras deve exigir que a construtora seja imediatamente acionada para repará-los. E durante a utilização da obra pública é recomendável fazer uma sistemática avaliação de seu desempenho, servindo para tomada de decisões na execução de outros empreendimentos, ou seja, reaproveitamento para futuros projetos (SENADO FEDERAL, 2010).

Há a necessidade de intervenções destinadas a manter as suas características e condições iniciais de serviço. As manutenções são intervenções periódicas relacionadas à substituição e reparos de componentes desgastados pelo uso normal do bem (FARIAS, 2016). Tal manutenção pode ser de natureza preventiva ou corretiva. A manutenção preventiva

consiste em atividades prévias ao surgimento dos problemas, enquanto a manutenção corretiva é realizada após o aparecimento das falhas a serem corrigidas (TCEPR, 2015). A ausência ou demora de fazer a manutenção e de preservar a conservação das obras irão provocar a diminuição de sua vida útil, e aumentarão consideravelmente os custos das futuras intervenções ou recuperação, quando necessário (FARIAS, 2016). Um problema futuro poderá ser evitado se a fiscalização for feita de forma correta, sendo fundamental que se estabeleça vistorias anuais nas obras públicas, até pelo menos o quinto ano após o recebimento definitivo (BONATTO, 2012).

2.2 ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 71, prevê o controle externo da Administração Pública Federal a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União, determinando aos demais entes federados a observância do referido preceito.

Visando alcançar o patamar de uma boa governança, tendo como meta, o alcance de melhores resultados dentro da administração pública, em que possa resultar no atendimento dos anseios aos cidadãos, é de fundamental importância falar sobre o papel do TCU na indução da melhoria da governança em benefício da sociedade. Segundo os termos do art. 71, inc. II da Constituição Federal de 1988, o TCU exerce:

a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, deve ser exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (MANUAL TCU, 2014).

Sendo, portanto, o TCU um órgão responsável por julgar as contas da administração direta e indireta, do controle interno e externo, que age por forma de auditoria, fiscalizando a verba pública oriunda da União, tanto no âmbito federal, como também estadual e municipal, tendo em vista que cabe à Corte de Contas julgar as prestações de contas e responsabilizar os gestores sendo exercidos pelos tribunais de contas de um referido estado, como também dos municipais se este existir no município.

Como princípio geral da boa governança, o TCU estabelece a prestação de contas como sendo ato indispensável pelo agente público, pois, tal princípio possibilita o gestor não apenas prestar contas a cerca de sua administração, como também de informar ao público, cumprindo o preceito de publicidade e transparência, sendo utilizado como instrumento de

monitoramento das relações de accountability, haja vista que seus resultados fornecem subsídios aos cidadãos para avaliarem o cumprimento pelos órgãos e entidades da Administração Pública do papel ao qual foram designados (MAGALHÃES, 2011, p. 63).

O TCU, como forma de evitar eventuais irregularidades, como desvios, desperdícios de recursos e outras falhas, estabeleceu desde 2007 uma auditoria específica para evitar tais falhas na administração pública. Com a iniciativa de criar um conjunto de levantamentos de governança de tecnologia da informação em órgãos e entidades da 21 Administração Pública Federal, realizados pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, e que tiveram como resultado, por exemplo, a indução da criação de norma que melhor organizasse o processo de contratações públicas de Tecnologia da Informação, qual seja, a Instrução Normativa SLTI/MP 4/2010, resultante dos Acórdãos 1603/2008-TCU-Plenário e 2471/2008-TCU-Plenário.

Tais competências são trabalhadas em conjunto pelo Congresso Nacional e pelo TCU, tendo-se uma atuação cooperada, originando o sistema misto de controle externo da administração pública, pois, a atuação de um órgão, depende, em grande medida da atuação do outro, como diz o inc. III do art. 71 da CF/88 já que, o controle externo é de ofício do congresso nacional, tendo como auxílio o TCU, a exemplo onde o Congresso Nacional pode requisitar ao TCU, uma CPI da câmara dos deputados, requerendo uma auditoria do TCU, que, atendendo ao pedido, tem de fiscaliza as contas dos gestores e repassa para o poder legislativo, onde este irá julgar se houve irregularidade ou não (MANUAL TCU, 2014).

O art. 71 da CF/88, também estabelece a função do TCU de sustar o edital de procedimento administrativo, estabelecendo um novo prazo para que a equipe responsável possa corrigir e republicar o edital, respeitando o prazo estabelecido pela TCU.

Podemos destacar então, as ações do TCU como forte indução à transparência, julgamento das prestações de contas e realização de outras ações de controle externo como instrumentos de governança pública que promovem a accountability e a efetividade. O papel do TCU de resguardar a legitimidade, a legalidade, a eficiência, a efetividade e a economicidade colabora para a redução das incertezas dos cidadãos sobre o que efetivamente ocorre com os recursos públicos e as ações governamentais, permitindo o aumento da confiança dos cidadãos nos órgãos e entidades da administração pública, sendo peça chave e essencial pra a eficiência e eficácia da boa gestão no âmbito público, obtendo o benefício para a sociedade (MANUAL TCU, 2014).

Desta forma, a CF/88 também estabelece em seu art. 75 que o TCU também será encarregado de fiscalizar o município Assim, o controle externo dos municípios será realizado

pelas Câmaras de Vereadores, auxiliadas pelos Tribunais de Contas Estaduais, os quais desempenharão suas funções seja através de parecer prévio, seja através do proferimento de verdadeiras decisões (BRASIL, 1988).

O desempenho da função de auxiliar a Câmara Municipal, o Tribunal de Contas tem como função essencial fiscalizar as contas dos municípios prestadas anualmente e emitir parecer prévio, encaminhando-o à Câmara de Vereadores, a qual irá decidir definitivamente. O vereador é o membro do Poder Legislativo do município. Nessa condição, ele desempenha, como funções típicas, as tarefas de legislar e de exercer o controle externo do Poder Executivo, como o da Prefeitura (CGU, 2009).

A função fiscalizadora está relacionada com o controle parlamentar, isto é, a atividade que o Poder Legislativo exerce para fiscalizar o Executivo e a burocracia. O controle parlamentar diz respeito ao acompanhamento, por parte do Legislativo, da implementação das decisões tomadas no âmbito do governo e da administração. Podendo esta ser cobrada também pela sociedade, através de ação popular.

Indispensável ressaltar que o parecer prévio apenas poderá ser afastado pela Câmara dos Vereadores em caso de decisão de dois terços do referido órgão legislativo, consoante estabelece o artigo 31, §2º, da Carta Magna (BRASIL, 1988):

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. [...]

Isso significa que é responsabilidade do vereador fiscalizar e controlar as contas públicas. A Câmara Municipal foi encarregada pela Constituição da República de acompanhar a execução do orçamento do município e verificar a legalidade e legitimidade dos atos do Poder Executivo. É função do vereador avaliar permanentemente a gestão e as ações do Prefeito.

Segundo o TCU, o vereador também pode fiscalizar através de mecanismos de controle da gestão presentes ou não no município. Podendo verificar se os mecanismos de controle dos recursos públicos utilizados pela Prefeitura de fato existem e se funcionam

adequadamente, como as ferramentas de controle interno por exemplo, se as decisões de controle interno e externo são respeitadas e se vêm produzindo os resultados esperados, em termos de prevenção ou correção de irregularidades. Se os princípios de publicidade e transparente estão sendo aplicados de forma correta.(MANUAL TCU, 2014)

O Ministério Público é uma instituição essencial à justiça, que tem como responsabilidade a proteção de valores sociais e individuais, atuando na defesa da sociedade. De acordo com o Promotor de Justiça Oswaldo Luiz Palu, entende-se como interesse social aquele que reflete o que a sociedade entende como “bem comum”, fazendo a manutenção da ordem jurídica no Estado e a fiscalização do poder público através da ação popular, que se dá por meio de denúncia, onde o responsável pode responder em várias varas especiais, como civil, penal e administrativa

A ação civil pública é utilizada, entre outros, pelo Ministério Público a fim de responsabilizar por algum dano qualquer pessoa física ou jurídica, inclusive agente públicos e da administração pública. As ações civis têm como objetivo sanar algum dano à coletividade.

E tem como finalidade mostrar a importância de se ter um órgão regulador e fiscalizador, que atue com a intenção de salvaguardar os direitos de bem público social. Mostrar as formas que o MP pode interferir nas obras públicas, por meio da fiscalização.

2.2.1 IMPACTO ECONÔMICO E SOCIAL DA PARALISAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS NO BRASIL

O Brasil investe pouco em infraestrutura (2% do PIB) e, ainda, desperdiça boa parte desses recursos com obras paradas, aponta um levantamento pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), Somente no programa “Agora é Avançar”, do governo federal, são mais de 7.400 obras paralisadas, a um custo de R\$ 76,7 bilhões para que sejam retomadas e concluídas. obras paralisadas no Brasil, das quais, incluem-se também obras de saneamento básico, como serviços de água e esgoto, o que leva a população a ficar escassa de utilidades básicas fundamentais. (CBIC 2018).

Segundo estudo realizado pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), as obras são iniciadas e em determinado ponto são paralisadas A Caixa Econômica Federal (CEF) estabelece que, se em função do cronograma físico inicialmente contratado, a obra possui evolução inferior a 1% em um período de 90 dias, esta é definida como paralisada no Relatório de Acompanhamento de Empreendimento (RAE). Já de acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), em diagnóstico divulgado em 2007, uma obra é tida como paralisada

se não possui execução orçamentária há mais de um ano, mas ainda tem contrato vigente. Segundo a CBIC:

A mera presunção de erro ou falha em um projeto não pode ser responsável pela paralisação absoluta de uma obra. Isso traz um grande prejuízo. A obra paralisada não se traduz em economia para o erário público. Pelo contrário. Quando se paralisa uma obra, deixa-se de fazer investimentos, de gerar empregos e de atender à demanda da sociedade nas áreas de saúde, educação, transporte e segurança, (CBIC, p. 1, 2018).

Segundo o TCU, as principais razões para a paralisação de uma obra, pode ser os problemas técnicos, tendo-se abandonos das empresas vencedoras da licitação, as dificuldades financeiras ou materiais, que podem a ser oriundas do mal planejamento do anteprojeto da obra pública, que acaba por acarretar em ter mais gastos imprevistos, sem trazer benefícios para a sociedade.

A paralisação das obras públicas, causa extremos prejuízos para o país, pois, acabam por muitas vezes, perderem o sentido de sua conclusão, como por exemplo, a utilização de uma obra que seria bastante utilizada em determinado lapso de tempo, mas que, por conta de sua paralisação, não seria entregue a tempo de ser utilizada, como as obras da copa, ou pavimentação, etc. Segundo o presidente da CEBIC, Martins, Isso implica dizer que estamos jogando dinheiro público no lixo.

Com o intuito de tentar amenizar o problema, o governo lançou no final de 2017, o programa, “agora é avançar”, para poder estudar os melhores casos e obras a serem retomadas, com responsabilidade do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), tendo como objetivo, retomar 7.439 obras que se encontravam paralisadas e completá-las até o fim de 2018 (MPDG). As obras dizem respeito aos setores de logística, óleo e gás, defesa, política social, habitação, mobilidade urbana, saneamento e energia. A conclusão das obras seria realizada com investimentos do OGU, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e das empresas estatais, e prevê um orçamento de R\$ 131 bilhões (CBIC, 2018).

Isso irá impactar diretamente no PIB brasileiro, de forma que, se a obra parar, o PIB cai, já que é o país não está produzindo, mas por outro lado, se as obras fosse retomadas, o PIB aumentaria, como diz o consultor Frischtak, “Cada real adicional de despesas com investimento tende a provocar um aumento mais do que proporcional no Produto Interno Bruto (PIB) do País”. Onde, se fossem retomadas essas obras, ajudariam o crescimento econômico “A retomada de todas as obras daria um impulso no PIB. Supondo que as obras estariam ainda no seu início [1/3 dos trabalhos realizados], o impulso no curto prazo seria de

1,2% do PIB. (FRISCHTAK, 2018).” Além de se ter uma forma de gerar milhões de empregos e poder conseguir resgatar o montante investido, em médio e longo prazo.

2.2.2 *PENALIZAÇÃO PARA SUPOSTAS INFRAÇÕES EM OBRAS PÚBLICAS*

Tendo base no artigo 37, §4º da Carta Magna, a legislação o inclui como um dos princípios da licitação, Probidade administrativa é o ato administrativo exige o princípio que o gestor atue com honestidade com os licitantes, e sobretudo para com a própria Administração pública, para que suas atividades estejam voltadas para o interesse administrativo de forma lícita, para que não haja lisura nos processos licitatórios (BRASIL, 1988).

Para se ter uma falha no princípio de probidade administrativa, é necessário que aja o dolo do profissional que atue na área pública, é necessário que ele tenha agido de má fé, querendo causar o dano ao participante, o que irá caracterizar como improbidade administrativa, e irá frustrar o objetivo da licitação, fazendo com que o responsável pela distorção sofra a aplicação das sanções civis, penais e administrativas cabíveis a depender do caso e gravidade das ações ou omissões.

Este princípio, surge de forma naturalmente como uma advertência às autoridades que a processam e julgam, a fim de que fossem observadas as regras de boa conduta administrativa. Segundo o constitucionalista Da Silva, acerca da probidade administrativa, preceitua que:

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4º). A probidade administrativa consiste no dever de o ‘funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer’. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem (...) (SILVA. 2005, p. 669).

A partir de tal análise, pode-se enfatizar que a probidade administrativa pode ser tida como a maneira de punir o agente público que não atue de forma honesta e honrosa, sendo dessa forma, um mecanismo obrigando assim, que o gestor atue de forma honesta na administração pública, para que não venha a favorecer determinada classe, podendo o gestor a vim a ser punido pelos seus atos, ações ou omissões, dentro da administração pública. (SILVA, 2005).

Deve-se punir o gestor público quando houver prática de improbidade administrativa, devendo ressarcir os valores não aplicados, conforme o art. 312 do CP (Código Penal). Há também outras formas de punir o administrador público, como por exemplo, a não entrega da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), e o desrespeito a LRF (Lei d Responsabilidade Fiscal) como:

- Cassação do mandato;
- Reclusão de 01 a 04 anos
- Multa de 30% nos vencimentos anuais da agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal
- Detenção de três meses a um ano
- Suspensão de acesso a novos financiamentos
- Detenção de Três meses a Três anos perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos

Contudo, segundo a CGU (Controladoria-Geral da União) apenas 10% dos recursos públicos gastos ilegalmente são recuperados e dos gestores responsáveis poucos são punidos. Segundo os cálculos do TCU, as medidas de correção propostas, incluindo as paralisações de contratos, podem implicar numa economia de R\$ 3,5 bilhões aos cofres públicos. Após a aprovação, o relatório do TCU foi enviado ao Congresso Nacional de modo que as informações possam subsidiar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) quanto à distribuição dos recursos orçamentários para 2018, na prática, cabe ao Congresso Nacional decidir se suspende ou não os recursos e se bloqueia os contratos denunciados na Lei Orçamentária Anual de 2018. (MANUAL TCU,2014).

Apesar de ser um problema difícil de ser combatido, a ineficiência das obras públicas nacionais dispõe de algumas soluções pontuais que precisam ser tratadas, já que tais problemas podem interferir no futuro do país. Para isso, o TCU, cita algumas soluções para este problema, como por exemplo, a extensão das fiscalizações pelos órgãos externos de controle, Criação do cadastro geral das obras públicas para melhorar a transparência abrindo maiores possibilidades de fiscalização perante o público leigo e facilitar o controle da execução dos empreendimentos, o uso de tecnologias emergentes, tais como , a computação cognitiva e quântica etc, e, claro, a punição exemplar e preventiva, pelos crimes de corrupção. Tais medidas, se forem implantadas da maneira correta, podem acarretar em uma melhor fiscalização e punição das partes envolvidas em eventuais irregularidades. Evitando que se

tenha mais gasto público, e punindo quem age de má fé dentro da administração pública (MANUAL TCU, 2014).

3 METODOLOGIA

Para este trabalho foi realizado uma pesquisa de cunho qualitativa, nos anos de 2017 e 2018, com estudo baseado na análise de documentos, com consultas bibliográficas a textos, divulgações em redes eletrônicas, como os sites do Tribunal de Contas da União, trabalhos científicos, e consulta ao Ministério Público. As informações coletadas foram analisadas, observando os tipos de controle e fiscalização em obras públicas, de modo a sugerir procedimentos que possibilitem outros meios de controle e fiscalização, de modo a evitar desvios de recursos públicos e atrasos na sua conclusão, garantindo a serventia e utilidade dessa construção para a sociedade.

4 RESULTADOS

Constatou-se que, a legislação brasileira, embasada na sua carta maior, a Constituição Federal de 1988, e nas regalias exigidas pela TCU, há grandes ferramentas e leis, que possibilitam o gestor público de conseguir executar uma obra pública diminuindo os riscos de perda de recursos e eventuais irregularidades e atrasos. Mas que, na sua grande maioria, agente administrativo não utiliza ou utiliza de forma mal executada tais mecanismos, o que acaba por acarretar no paradigma brasileiro de entregar obras públicas em seus prazos, tendo-se o mínimo de recurso utilizado, o que defasa a economia brasileira, causando incredibilidade e desconfiança por parte da população na administração pública.

Por fim, a continuidade nas obras paralisadas podem trazer retorno para a economia brasileira, sobre tudo, o aumento do PIB em 1,2% em médio e longo prazo, de forma que se poderia recuperar os montantes investidos, gerar empregos e atender as necessidades da população, como obras destinados a infraestrutura urbana, melhorias no tráfego de pedestres e transportes, obras de saneamento básico, como forma de prevenir doenças, e obras destinadas ao lazer, sendo portando variáveis que impactam diretamente no desenvolvimento da e bem estar financeiro e social da sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisados os pontos destacados, podemos perceber que as normas que regem os princípios para executar a construção de uma obra pública é muito boa, onde há mecanismos como mostra a TCU sobre as fases necessárias para atender os preceitos e se fazer uma boa

obra, levando em conta gastos públicos e prazos para entrega, onde há instituições com poder, capazes de fiscalizar o ente público a fim de saber eventuais irregularidades. Atentando ainda para as formas estabelecidas pelo TCU como medidas preventivas na execução das obras públicas, como melhorar o microplanejamento eficiente, estudando casos como quais poderiam ser os problemas a surgirem, como também a necessidade e utilidade da obra perante a sociedade, o macroplanejamento, avaliar qual a melhor modalidade de execução, capacitar melhor as equipes de planejamento, e fiscalização, como fortalecer o controle interno, e estabelecer contratos equilibrados.

Se fazendo necessário uma fiscalização antes, durante e até mesmo após a conclusão da obra, percebe-se que a fiscalização tem importância inquestionável dentro da administração pública, e é ferramenta indispensável na hora de fazer uma obra pública. A partir da fiscalização podemos identificar possíveis falhas, corrigir, encontrar e punir os supostos culpados, evitando que haja irregularidades administrativas e pessoais.

Contudo, podemos perceber que, muita das obras que se encontram paradas, ou que ainda tiveram problemas como, o prorrogamento de prazos, ou ainda o aumento de custos, ocorre na maioria das vezes pelo fato de que, os entes administrativos não seguirem os preceitos básicos estabelecidos pela TCU, como o planejamento básico, como por exemplo, já que, em muitas vezes pulam a fase de planejamento e não conseguem prever alguma suposta dificuldade, que pode se dar tanto por caso fortuito, como problemas com a empresa contratada, como por força maior, como casos de chuvas que venham a danificar o terreno da obra.

Outro ponto a ser melhorado dentro das esferas administrativas, é exigir-se que a fase de pré-planejamento venha a ser requisito obrigatório para os entes administrativos, para que os gestores possam estudar a obra antes que ela comece a ser executada. Vale salientar também a necessidade de observar as empresas participantes do procedimento licitatório, a fim de se checar o grau de avaliação de cada empresa, evitando que haja problemas na execução do contrato.

REFERÊNCIAS

- ALTOUNIAN, C. S. **Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- ATTIE, W. **Auditoria interna**. São Paulo: Atlas, 1992.
- BASTOS, C. R. **Curso de direito administrativo**, 1994.
- BRASIL. **Constituição**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- CALIXTO, G. E.; VELASQUEZ, M. D. P. Sistema de controle interno na administração pública federal. In... Simpósio de iniciação científica dos cursos de ciências contábeis de Santa Maria. **Revista eletrônica de contabilidade**. Ed. Especial, 2005.
- CARVALHO, R. M. U. de. **Curso de direito administrativo**. Salvador, 2007.
- CAVALHEIRO, J. B.; FLORES, P. C. **A organização do sistema de controle interno municipal**. 4. ed. Porto Alegre: CRC-RS, 2007.
- CBIC. **Impacto econômico e social da paralisação das obras públicas**. Brasília, DF, 2018. Disponível em <https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Impacto_Economico_das_Obras_Paralisadas.pdf>. Acesso em: 20 Nov. 2018.
- CGU. **O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais**. Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Brasília: CGU, 2009. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/cartilhavereadores>>. Acesso em: 15 Nov. 2019.
- CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- CONTABILIDADE PÚBLICA. **Lei 4.320**, 1964.
- COSTA, K. C. **Ação Popular e Ação Civil Pública**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, n. 90, 2011.
- CREPALDI, S. A. **Auditoria contábil: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2000.
- CRETELLA, J. J. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1964.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2004.
- FARIAS, P. P. P. **Licitações e obras públicas**. Série de Cadernos Técnicos da Agenda Parlamentar. CREA-PR, 2016.
- FERREIRA, A. B. de H. **Dicionário da língua portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010.
- GASPARINI, D. **Manual de Direito administrativo**. São Bernado do Campo, 2012.

GOMES, J. S.; SALAS, J. M. A. **Controle de gestão: uma abordagem contextual e organizacional**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GUSMÃO, P. D. de. **Introdução ao Estudo do Direito**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

MAGALHÃES, R. S. P. **Governança em organizações públicas** - desafios para entender os fatores críticos de sucesso: o caso do Tribunal de Contas da União, 2011.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo, 2012.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. ed. 07, 2004.

NARDES, J. A. R. **O Controle Externo como Indutor da Governança em Prol do Desenvolvimento**. XXV Fórum Nacional, 2013.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e novas poliarquias. **Journal of democracy**, 1994.

PIRES, V. et al. **Dossiê – Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais**. Administração Pública e Gestão Social. Viçosa, p. 110 - 126, 2014.

RIBEIRO, A. de L. **Teorias da Administração**. 3. ed, 2016

SENADO FEDERAL. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU- Tribunal de Contas da União. ed. 4. **rev., atual**. Brasília. TCU, Secretaria - Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

SILVA, R. O. da. **Teoria da Administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

TCEPR. **Manual de orientação para contratação e fiscalização de obras e serviços de engenharia**. 1. ed. Paraná, 2015.

TCU. **Obras públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas**. ed. 4. Brasília, 2014.

TOFFOLI, D. P. j. Tese definida no RE 594.296, rel. min. 21-9-2011, DJE 30, 2012.

ZMITROWICZ, W.; BISCARO, C.; MARINS, K. R. C. C. **A organização administrativa do município e o orçamento municipal**. São Paulo: EPUSP, 2013. 38 p. (Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/20).