

ISAE – FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – CURITIBA

MBA – GESTÃO ESTRATÉGICA DE EMPRESAS

TURMA 3/2013

RAFAEL PIRES MAGALHÃES

ENGENHARIA EM SEGUNDO PLANO! GESTÃO EM OBRAS PÚBLICAS

CURITIBA

2015

RESUMO

A Gestão de obras públicas é sinônimo de desafio no Brasil. São constantes as reclamações da população quanto à demora na entrega, custos acima do previsto e aspectos relacionados à qualidade das obras. O Tratamento desta questão está relacionada às atividades de planejamento, pois quanto mais minucioso for, menos tende a ser o desperdício de recursos físicos e financeiros, e maior a previsibilidade da execução.

O Atraso de uma obra pública está muitas vezes relacionada ao mal planejamento. O desafio do gestor é, portanto, planejar muito bem a execução da obra, desde a concepção do projeto, orçamentação, contratação, até a entrega da obra. Isso envolve também a preocupação com licenças, alvarás, levantamento de custos adicionais e previsão orçamentária para o pagamento de todas as etapas previstas ao longo do contrato.

Por aqui, é comum começar empreitadas sem saber exatamente quanto elas custarão no final. Frequentemente, os operários começam a trabalhar sem que os detalhes do projeto sejam conhecidos. O poder público também inicia obras que exigem a coordenação de dezenas de construtoras com pouca clareza sobre como administrar um empreendimento complexo. A conta acaba no bolso da população, seja na forma de impostos para cobrir as despesas, seja na de aumento nas tarifas dos serviços.

ABSTRACT

Public works management is synonymous with challenge in Brazil. Are constant complaints from the population regarding the delay in delivery, costs above planned and aspects related to the quality of the works. The treatment of this question this related planning activities, because the more thorough you are, the less tends to be the waste of resources, and greater physical and financial predictability.

The delay of a public work that often related to bad planning. The Manager's challenge is, therefore, planning the execution of a project, from conception of the project, budgeting, hiring, until the delivery of the work. It involves also the concern about licenses, permits, additional costs and budget forecast for the payment of all steps provided for by the contract.

Here, it is common to get contracts without knowing exactly how much they will cost in the end. Often, the workers begin working without the details of the project are known. The Government also initiates projects that require the coordination of dozens of companies with little clarity on how to manage a complex undertaking. The Bill ends up in the pockets of the population, whether in the form of taxes to cover expenses, whether on the increase in the rates of the services.

SUMÁRIO

1 – Introdução	3
2- Gestão em Obras Públicas	4
3 – Processos Licitatórios	5
3.1 - Licitação	5
3.2- Etapas do Processo Licitatório	6
3.3 – Estudo de Caso I	16
4 - Execução de Contrato.....	19
4.1- Fiscalização de Contrato	19
4.2 – Estudo de Caso II	24
5- Auditoria em Obras Públicas.....	25
5-1 – Definição de auditoria	26
5.2 – Auditoria de Conformidade	26
5.3 – Auditoria Governamental	27
6- Conclusão	32
7- Referências Bibliográficas.....	34

1 – Introdução

Este trabalho propõe-se a apresentar alguns apontamentos sobre a execução de obras públicas, abrangendo desde o procedimento licitatório até eventual auditoria. Tem por objetivo apresentar uma visão sucinta acerca das peculiaridades da atividade administrativa, da licitação de obras públicas e suas particularidades, passando pela análise dos elementos relevantes da execução do contrato e discorrendo sobre a atividade de auditoria governamental, em especial de obras públicas, e finalizando com a apresentação das atuais tendências da auditoria. O tema desenvolvido tem por principal aporte teórico a Constituição Federal de 1988, leis e princípios que regem a atividade administrativa, em especial a licitação e execução de obras. A metodologia utilizada consiste, principalmente, em pesquisa de instrumentos normativos, especialmente leis, revisão bibliográfica e moderadas inserções de conhecimentos pessoais adquiridos no exercício da atividade de Engenharia.

Como resultado do desenvolvimento deste trabalho espera-se fornecer aos não familiarizados com a atividade administrativa, notadamente no que tange à execução de obras públicas e suas peculiaridades, uma visão abrangente sobre o tema, ainda que, não aprofundado, de forma que o destinatário adquira conhecimentos referentes aos fundamentos do assunto aqui tratado, possibilitando-lhes aprofundar o tema por meio de estudos futuros.

Nesta análise surgem vários problemas a serem tratados, todos eles para responder a seguinte pergunta:

Engenharia, Qualidade e Prazo são fatores determinantes pelas empresas Contratadas na Gestão de Obras Públicas?

Esses problemas identificados, e as possíveis soluções para lidar com os mesmos, originam a hipótese:

Engenharia, Qualidade e Prazo não são os fatores determinantes pelas empresas Contratadas na Gestão de Obras Públicas.

Dentre os principais problemas recorrentes nas Obras públicas podemos citar uma sucinta definição sob a Gestão em Obras Públicas e conceitos sobre Processos Licitatórios, Execução de Obras e Auditoria de Contrato.

2- Gestão em Obras Públicas

A administração pública consiste na atividade desenvolvida por agentes, que por meio de permissão legal e sob a subordinação de leis e princípios, atuam tendo por principal objetivo atender ao interesse público.

Dentre as tarefas desenvolvidas pelos gestores a contratação e execução de obras se destacam, seja pela materialidade dos recursos envolvidos, seja pela importância social que a conclusão do empreendimento representa para a comunidade onde está inserido.

Por outro lado, como amplamente divulgado pela mídia e de conhecimento de toda a população, há o lado negro das obras públicas que se concretiza por meio de graves irregularidades na gestão dos recursos, relacionadas com direcionamentos na contratação, superfaturamentos, pagamentos de serviços não executados, falta ou insuficiência de fiscalização na execução, descumprimento de cronogramas, entre outras tantas mazelas que, via de regra, inicia-se na licitação e percorrem todo o caminho até a conclusão da obra, e não raro, ocasionam sua paralisação e, conseqüente inexecução.

A Constituição Federal de 1988 e a Lei Federal nº 8.666/93, conhecida como Lei de Licitações fixam, respectivamente, princípios e regramentos buscando a realização de Obras públicas - alguns aspectos: da licitação à auditoria, contratações e execuções de contratos que atendam de forma integral ao interesse público, procurando coibir as más práticas.

No entanto, a despeito de toda a diligência legislativa desvios podem ocorrer e para promover a adequação aos ditames legais e buscar o pleno atendimento do interesse público no tocante às contratações e execuções de obras é que entra em cena a auditoria de obras, que identifica e busca corrigir irregularidades e sanar desvios de recursos.

Por outro lado, face à dificuldade, e muitas vezes impossibilidade, de reaver recursos desviados ou mal utilizados, corrigir defeitos e irregularidades em obras executadas ou retomar a execução de obras paralisadas, eventos que geram prejuízos aos cofres públicos e danos incomensuráveis à população, é que a auditoria de obras vem se modernizando, e procurando atuar de forma concomitante, e até mesmo, prévia aos atos dos gestores, buscando evitar que o fato danoso ocorra.

3 – Processos Licitatórios

3.1 - Licitação

A informalidade que rege as contratações privadas não se aplica às contratações públicas de bens, serviços e obras que, de forma geral, devem ser realizadas por meio de um procedimento técnico jurídico e legal próprio denominado “Licitação”.

As normas gerais para as licitações e contratos administrativos no âmbito da Administração Pública em todas esferas de poder foram instituídas pela Constituição Federal de 1988, no inciso XXI do artigo 37, e regulamentadas pela já citada Lei Federal nº 8.666/93, conhecida como “Lei de Licitações”, que regulamentou a norma constitucional e estabeleceu abrangente ordenamento sobre a matéria.

Nos termos da Lei de Licitações, excetuadas as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, toda contratação de bens e serviços - incluindo-se as obras públicas - deve ser obrigatoriamente precedida de Licitação. Desta forma, no âmbito público, a contratação por meio de licitação é a regra e a contratação direta, sem o devido processo licitatório, a exceção, e por isso mesmo somente pode ocorrer em hipóteses estritamente previstas e autorizadas por lei.

A licitação é um procedimento prévio à contratação, regido pela Lei Federal nº 8.666/93, constituído por uma sucessão ordenada de atos que devem ser observados pelo ente público e pelos particulares interessados e que consiste em um certame de preços deflagrado pela Administração que tenciona realizar a contratação e que tem por pressuposto básico a existência de competição com o escopo de obter a proposta mais vantajosa para o ente público.

3.2- Etapas do Processo Licitatório

O procedimento licitatório, propriamente dito, é composto por duas fases: interna, que ocorre antes da publicação e divulgação do Edital ao público e uma externa, que se desenvolve após a publicação do Edital. Todos os atos, de ambas as fases, devem ser executados e/ou acompanhados por uma Comissão de Licitação formalmente designada pela Autoridade Administrativa competente.

A fase interna é composta por procedimentos formais e preparatórios, entre outros: elaboração do Edital e seus anexos, definição do tipo e modalidade de licitação.

A fase externa inicia-se com a divulgação da licitação ao público e possui diversas subfases: apresentação dos envelopes pelos licitantes interessados, habilitação, julgamento das propostas, julgamento, classificação, homologação e adjudicação.

As figuras 1 e 2, abaixo, extraídas de BRÄUNERT (1997) apresentam com clareza os diversos procedimentos da fase interna e a externa do procedimento licitatório.

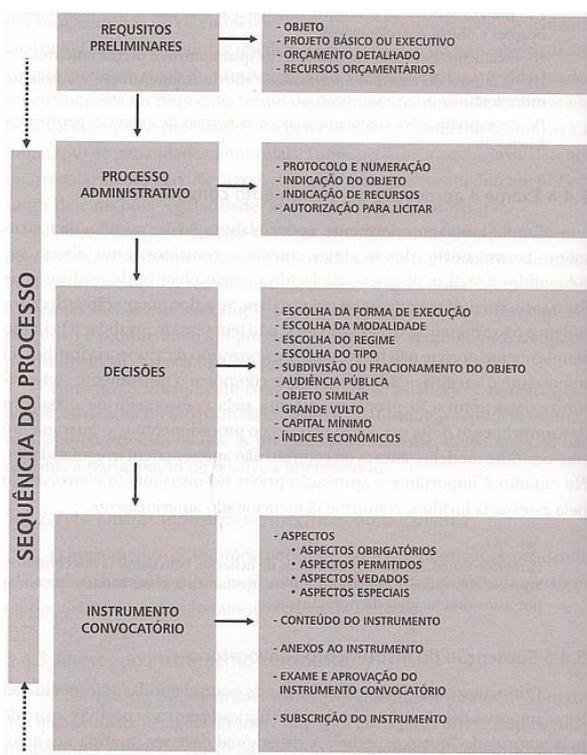


Figura 1 – Licitação - Fase interna

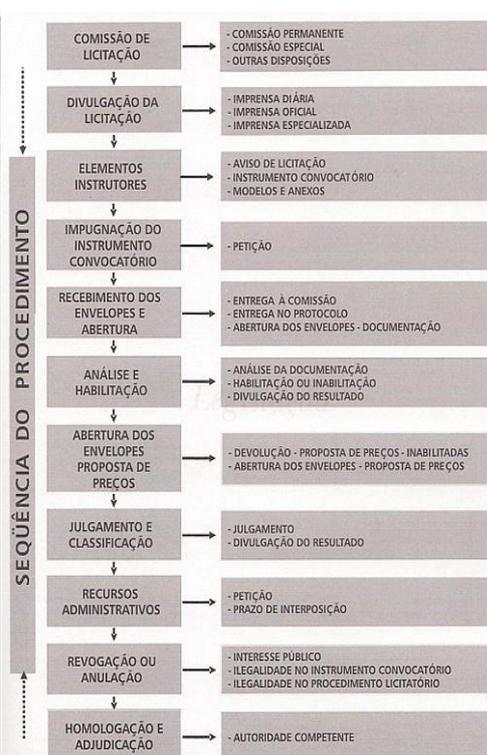


Figura 2 – Licitação - Fase externa

O procedimento licitatório de modo geral e, especialmente em sede de contratação de obras, deve ser antecedido por uma fase de planejamento, imprescindível ao atendimento do real interesse público e social e que, infelizmente, na prática não é observado ou realizado de forma inadequada e, até mesmo, displicente. Nesta fase é que se decide com clareza o objeto a ser contratado e onde se responde com exatidão e coerência às perguntas: “o que?” “como?” e “onde?”, de forma a obter o resultado ótimo ao investimento a ser realizado.

Muito apropriada a orientação acerca da licitação de obras públicas e que ainda aborda o planejamento, um dos pontos vitais para o sucesso de contratação de uma obra pública:

“Destaca-se que a execução de uma obra pública, como a realização de qualquer ato da administração pública, deve atender os princípios da legalidade, isonomia, eficiência, economicidade e, em especial, atender ao princípio da supremacia do interesse público”.

Nesse sentido, a licitação deve ser precedida de um planejamento, que abrange um conjunto de estudos prévios, na qual se deve conhecer profundamente a viabilidade do objeto a ser contratado, bem como, e especialmente, seu custo-benefício. Após, verificada a viabilidade pelos estudos preliminares, inicia-se a elaboração dos projetos, que fazem parte da fase do planejamento.

Depois do planejamento inicia-se a licitação propriamente dita. (“Manual de Licitações e Contratos de Obras Públicas, 2009”).

Pela extrema importância que o adequado planejamento representa no sucesso das obras públicas apresenta-se a figura abaixo, extraída do MANUAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS (2009), que detalha esta fase que antecede a deflagração do processo licitatório:

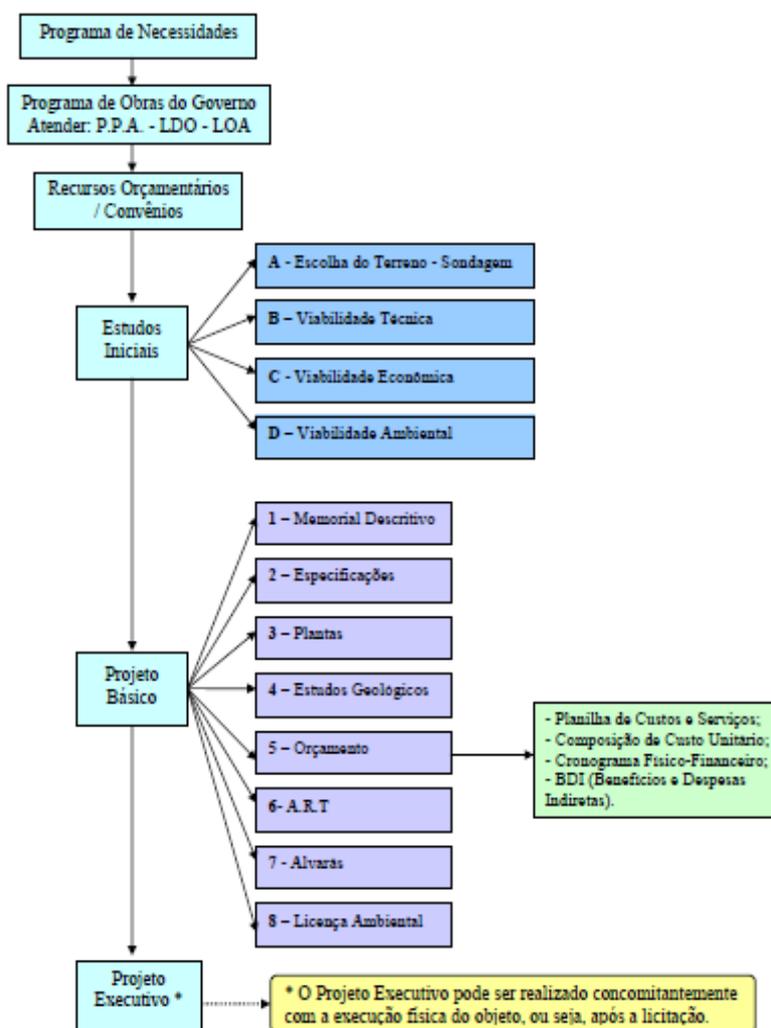


Figura 3 – Fluxograma resumido - contratação de obras públicas

A seleção da proposta mais vantajosa, qualquer que seja o bem, ou serviço que o ente público deseje contratar apresenta dificuldades e requer atenção, conhecimento e dedicação do gestor e dos servidores envolvidos no processo. Na licitação de obras, face às suas complexidades e particularidades, a tarefa de obter o melhor resultado assume contornos de desafio para os envolvidos no procedimento. Neste sentido a valiosa lição:

“Diferentemente de um objeto padronizado, que trás preço definido com melhor precisão pelo mercado, cada obra tem suas especificidades como, por exemplo, local em que será realizado, padrão de acabamento, prazo para conclusão e projeto específico”.

Diante dessas características próprias, os cuidados a serem adotados nos gerenciamento desses empreendimentos devem ser redobrados. “Pequenas falhas em qualquer das etapas podem ocasionar significativos prejuízos ao erário, e em consequência, aos responsáveis pelos atos que deram causa ao dano.” (Altounian, 2008:15)

O legislador brasileiro reconhecendo a complexidade inerente à contratação de obras fixou na Lei de Licitações regras específicas de forma a garantir o atendimento do interesse público em relação à adequada utilização dos recursos públicos e à perfeita execução da obra contratada.

No tocante à obra a ser contratada a referida Lei cuidou para que o objeto contratado fosse bem especificado e seu custo fosse adequadamente determinado, a teor dos dispositivos abaixo transcritos:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

§2º as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I – houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

[...]

Como o intuito de esclarecer os elementos que compõem o “projeto básico”, indispensável para a licitação de obras públicas, citado no inciso I do artigo 7º

acima transcrito, a Lei Federal nº 8.666/93 define-o minuciosamente no inciso IX do seu artigo 6º:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IX - Projeto Básico - conjunto de 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, devendo conter os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a

obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

Conforme leciona BRÄUNERT (1997) a relevância do projeto básico é notória, pois, além de impor os limites a que ficarão adstritos todos os que contratarem com o poder público também define os serviços necessários à realização do empreendimento; possibilita realizar estudo e avaliação do impacto ambiental; estimar o custo da obra e prazo de execução; permite elaborar o plano de gestão; demonstrar a viabilidade técnica e econômica e possibilita a escolha e definição dos métodos construtivos compatíveis e adequados à execução da obra.

O Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA) a exemplo da Lei de Licitações também estabelece regramento acerca do projeto básico. Na alínea “f” do artigo 3º da Resolução n º 36/91, o CONFEA estabelece que o projeto básico deve definir as quantidades e custos de serviços e fornecimentos com precisão compatível com o tipo e porte do empreendimento a ser executado, de forma a ensejar a determinação do custo global da obra com precisão de mais ou menos 15% (quinze por cento).

A figura a seguir apresentada, apresentada por BRÄUNERT (1997) consolida e compara as determinações da Lei de Licitações e do CONFEA acerca do projeto básico.

Elementos (Art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93)	Características (Art. 3º, Res. 361 - CONFEA)
a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;	a) desenvolvimento da alternativa escolhida como sendo viável, técnica, econômica e ambientalmente, e que atenda aos critérios de conveniência de seu proprietário e da sociedade;
b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a <i>minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;</i>	b) fornecer uma visão global da obra e identificar seus elementos constituintes de forma precisa; c) especificar o desempenho esperado da obra; d) adotar soluções técnicas, quer para conjunto, quer para suas partes, devendo ser suportadas por memórias de cálculo e de acordo com critérios de projeto pré-estabelecidos de modo a <i>evitar e/ou minimizar reformulações e/ou ajustes acentuados, durante sua fase de execução;</i>
c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;	e) identificar e especificar, sem omissões, os tipos de serviços a executar, os materiais e equipamentos a incorporar à obra;
d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;	g) fornecer subsídios suficientes para a montagem do plano de gestão da obra; h) considerar, para uma boa execução, métodos construtivos compatíveis e adequados ao porte da obra;
e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;	i) detalhar os programas ambientais, compativelmente com o porte da obra, de modo a assegurar sua implantação de forma harmônica com os interesses regionais;
f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.	f) definir as quantidades e os custos de serviços e fornecimentos com precisão compatível com o tipo e porte da obra, de tal forma a <i>ensejar a determinação do custo global da obra com precisão de mais ou menos 15% (quinze por cento).</i>

Figura 4 – Quadro comparativo - Projeto Básico

A exigência do projeto básico nos termos da definição insculpida no artigo 6º revela-se na prática como fundamental para que a obra contratada seja perfeitamente executada, atendendo com plenitude aos objetivos da Administração contratante, evitando gastos não previstos, serviços de qualidade inferior e atrasos na execução da obra, que causam prejuízos aos cofres públicos e à sociedade.

Grande parte dos problemas existentes nas obras públicas e que são divulgados amplamente pela mídia causando aos cidadãos desalento e revolta tem sua origem em projetos básicos mal feitos ou inexistentes.

Com o fito de garantir que o vencedor do certame tenha condições operacionais e técnicas para cumprir de forma satisfatória o contrato e executar a obra nos exatos moldes desejados pelo ente público, a Lei Federal n º

8.666/93 em seu artigo 30 versa sobre as exigências habilitatórias pertinentes à capacitação técnica dos licitantes. O citado artigo estabelece no inciso I do *caput* a comprovação da competência perante o órgão de classe para a execução da obra, no II do *caput* a comprovação da capacidade técnica-operacional do licitante (pertinente à empresa), enquanto, o inciso I do § 1º dispõe sobre os requisitos para aferição da capacidade técnica-profissional, relativa ao profissional integrante dos quadros permanentes da empresa e indicado como responsável técnico pela obra ou serviço:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico, adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

[...]

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrado nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas

exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação vedado às exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

Para obter o maior número de interessados de forma a selecionar a proposta mais vantajosa, as exigências não podem ultrapassar os limites da razoabilidade e estabelecer cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo, devem restringir-se apenas ao necessário para cumprimento do objeto licitado.

As exigências mínimas relativas à instalação de canteiros, máquinas, equipamentos e ao pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, são atendidas por meio da apresentação de relação explícita e da declaração formal de sua disponibilidade. São vedadas exigências de que o licitante seja proprietário das máquinas ou equipamentos e que os materiais ou pessoal estejam em determinado local.

A comprovação da aptidão técnico-profissional é feita mediante a apresentação de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-operacional deverão participar da execução da obra ou da prestação do serviço de engenharia, objeto da licitação, podendo ser substituídos por profissionais de Obras públicas - alguns aspectos: da licitação à auditoria janeiro/13 experiência equivalente ou superior, desde que a substituição seja aprovada previamente pela Administração.

Ultrapassada a fase de habilitação, as propostas de preços apresentadas pelos concorrentes classificados, elaboradas com base nas planilhas de quantitativos de serviços apresentadas pelo órgão licitante, são apreciadas e confrontadas com as exigências do Edital.

As propostas que não apresentarem irregularidades em relação às determinações da Lei de Licitações e ao Edital do certame licitatório são

classificadas e a concorrente que apresentar o menor preço é declarada vencedora firmando contrato com o ente licitante.

Após a assinatura do contrato é expedida a ordem de serviço e encerrado o procedimento de contratação, passando-se à fase de execução do contrato.

3.3 – Estudo de Caso I

Um exemplo atual de um processo divergente ao citado acima é das obras realizadas pela Petrobras mencionados na Operação Lava Jato deflagrado pela Polícia Federal na qual levantamento realizado com base em dados divulgados pela empresa em seu Portal de Transparência mostra que, entre 2003 e 2014, dos cerca de 890 mil contratos fechados pela estatal, 784 mil foram dispensados de licitação — o que representa 88% do total. Isso corresponde a um montante de cerca de 60 bilhões de reais gastos no período, levando-se em conta apenas os contratos fechados em moeda local. A Petrobras se vale do Decreto 2.745, do governo de Fernando Henrique Cardoso, para escapar do processo licitatório previsto na Lei 8.666 — a que estão sujeitas todas as compras de órgãos da administração pública. O decreto foi criado para dar agilidade à execução de obras num momento em que a estatal se abria para o capital privado. Porém, a partir de 2006, se tornou regra para quase todos os contratos.

Os montantes que envolvem a dispensa de licitação espantam. Um dos contratos, fechado com o consórcio Techint - Andrade Gutierrez, no valor de 2,4 bilhões de reais, foi dispensado de certame concorrencial porque as demais concorrentes fizeram propostas com preços “incompatíveis”. Assim, a Petrobras optou por nem mesmo fazer o leilão. Outro contrato mostra uma compra de 2,3 bilhões de reais da GE em que a empresa alega que “situações atípicas” tornaram a licitação inexigível. Outro contrato com a construtora Engevix, cujos executivos foram presos no âmbito da Lava Jato por suspeita de corrupção no fornecimento de serviços à estatal, foi firmado por 1,4 bilhão de reais com dispensa de licitação, sob a justificativa de se tratar de uma

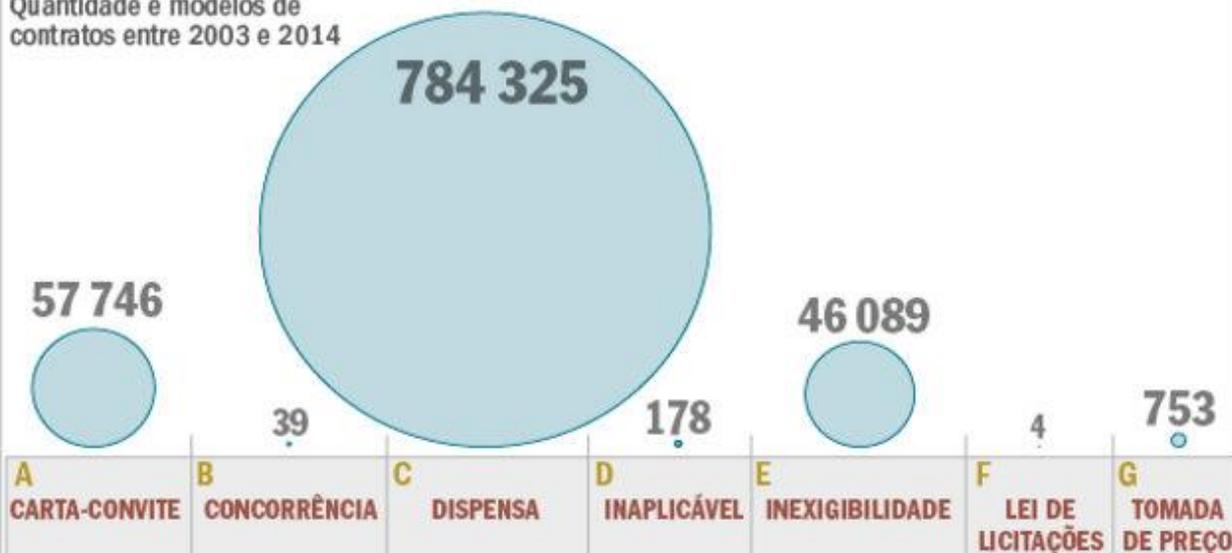
“urgência”. A obra consistia em fornecer material e serviços para um projeto básico.

A estatal vem sendo questionada há muitos anos sobre a dispensa de licitação, e sempre usa o argumento de que possui controles internos capazes de vetar condutas duvidosas durante a negociação de contratos. Tais afirmações estão disponíveis de maneira farta em seu site “**Fatos e Dados**”, usado para se comunicar com a imprensa. Contudo, o propinoduto que vem sendo descoberto pelas investigações da Polícia Federal mostra que tais controles não são tão eficazes assim. Segundo as investigações, a estimativa inicial é de que ao menos 10 bilhões de reais tenham sido drenados da empresa em direção aos caixas de partidos políticos, lobistas, funcionários da estatal e executivos de empreiteiras. Com o congelamento de contas de apenas cinco acusados que aceitaram a delação premiada, a Justiça prevê repatriar quase 500 milhões de reais.

A farra dos contratos

Maior parte dos acordos assinados pela Petrobras dispensa licitação

Quantidade e modelos de contratos entre 2003 e 2014



- A** Entram no certame apenas empresas convidadas
- B** É elegível qualquer empresa que possua requisitos mínimos exigidos no edital
- C** Há muitas justificativas, como o preço, a emergência do serviço ou sua singularidade
- D** Entre as razões da inaplicabilidade está o uso de acordos comerciais entre países
- E** Quando não há concorrentes qualificados em número suficiente
- F** Lei nº 8.666, que prevê licitações concorrenciais para todos os órgãos públicos
- G** Empresas interessadas devem estar cadastradas no sistema da estatal

O caso de Abreu e Lima

Principais ordens de compra da refinaria não passaram por licitação concorrencial

MODELOS DE CONTRATO	EMPRESAS (CONSÓRCIO)	OBRA	VALOR INICIAL
CARTA-CONVITE	Camargo Correa (CNCC)	Implantação de unidades de coqueamento	3,8 bilhões
	Odebrecht e OAS (RNEST - CONEST)	Implantação das unidades de geração de hidrogênio e tratamento de diesel	3,8 bilhões
	Queiroz Galvão e Iesa (IPOJUCA)	Construção de tubovias	3,6 bilhões
DISPENSA	Odebrecht e OAS (RNEST - CONEST)	Implantação de unidades de destilação	1,8 bilhão
	Petrobras	Serviços de engenharia e logística	1,3 bilhão
CARTA-CONVITE	Alusa Engenharia S/A	Infraestrutura de energia elétrica	1,1 bilhão

Fontes: Petrobras e TCU

Figura 5 – Farra dos Contratos na Petrobras

4 - Execução de Contrato

4.1- Fiscalização de Contrato

A execução do contrato é tão importante à obtenção dos resultados almejados pelo poder público quanto à criteriosa definição e contratação da obra, por isso esta nova etapa é tratada pela Lei de Licitações com o mesmo rigor e atenção que a licitação, dedicando a Seção IV “Da Execução dos Contratos”, composta pelos artigos 66 a 76, especialmente ao acompanhamento da execução da obra.

Inicialmente no artigo 66 a Lei declara o óbvio, isto é, que o contrato deve ser fielmente executado pelas partes e atribui a responsabilidade pelo descumprimento total ou parcial das cláusulas avençadas a quem der causa.

Em seguida o artigo 67, abaixo transcrito, trata de uma figura imprescindível ao sucesso da contratação: o Fiscal designado pelo ente público para o acompanhamento dos serviços desenvolvidos pelo particular contratado para a execução da obra.

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

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

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

Este artigo pela extrema importância que tem no sucesso ou insucesso da perfeita execução do contrato deve ser minuciosamente analisado e será um dos balizadores da auditoria de obras como se verá na sequência deste trabalho.

Grande parte dos problemas que ocorrem na execução das obras, seja em relação à qualidade dos serviços, seja em relação ao prazo de execução ou no tocante a pagamentos indevidos de serviços não executados ou executados com defeitos estão relacionados, na maioria das vezes, com a fiscalização da obra por parte do órgão público contratante.

Na raiz do problema, de forma geral, está a deficiência de estrutura física e humana disponibilizada para a fiscalização.

A estrutura física insuficiente consiste na falta de condições materiais para o Fiscal designado possa exercer com eficiência a sua função devido a não existência, por exemplo, de equipamentos técnicos para aferição e controle da obra ou de informática e *softwares* adequados e atualizados, de automóveis, ou ocorre através do fornecimento de itens obsoletos e que não subsidiam de forma eficiente e necessária a atividade a ser desenvolvida.

Ao passo que, a inadequação no que tange à estrutura humana diz respeito à atribuição de muitas obras e de tarefas burocráticas a um só fiscal, insuficiência ou falta de pessoal de apoio, bem como, designação de fiscais sem a devida habilitação técnica e sem capacitação que lhes dê o conhecimento de seus deveres no desempenho da atividade pública.

A função de fiscalização para ser eficiente e atingir os objetivos insculpidos na Lei de Licitações deve ser realizada de modo sistemático e contínuo, objetivando o perfeito e total cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas.

O teor do artigo 67 da Lei Federal nº 8.666/93, acima transcrito, o Fiscal deverá ser especialmente designado para a tarefa, sendo que o instrumento técnico-jurídico idôneo para tal é a Portaria expedida pelo Gestor do ente público contratante.

Como tarefas principais exercidas pelo Fiscal, de forma a bem atender aos ditames da Lei de Licitações, pode-se arrolar de forma não exaustiva, com base em orientações do TCE-SC (CURSO, 2008) e SEF-DIAG (MANUAL, 2009):

a) conhecer o objeto, a descrição e especificações técnicas, prazos, locais de execução, materiais, equipamentos a serem utilizados, enfim, conhecer todas as cláusulas que dizem respeito à execução contratual e, caso necessário, esclarecer ou solucionar incoerências, falhas ou omissões previstas inicialmente nos projetos ou nas instruções complementares constantes do caderno de encargos do órgão;

b) preencher e recolher a competente Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) referente à fiscalização da obra e certificar-se de que o contratado proceda da mesma forma em relação à ART de execução e de projetos, caso estes tenham sido contratados junto com a execução da obra;

c) conhecer as responsabilidades das partes envolvidas, bem como verificar se estão sendo aplicadas as normas técnicas previstas na legislação, tais como as instruções e resoluções do CREA-CONFEA, as normas da ABNT e do INMETRO, entre outras;

d) zelar pela manutenção no canteiro de obras de toda documentação referente à obra, como por exemplo: projetos, especificações, memoriais, os cadernos de encargos, o contrato, cronogramas, ordem de serviço, ART's, alvarás, normas técnicas, Diário de Obra;

e) acompanhar pessoalmente a execução da obra, entendido aqui como a observação contínua, atenta e cuidadosa das atividades desenvolvidas visando o pleno atendimento das determinações constantes no edital, memorial descritivo e projetos da obra;

f) verificar as condições de segurança dos trabalhadores e da obra como um todo;

g) determinar as devidas correções, caso verifique qualquer discrepância entre os serviços realizados e as diretrizes do edital, memorial descritivo e projetos da obra;

h) anotar todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato em registro próprio (Diário de Obras), determinando aí o que for necessário para a regularização de faltas ou defeitos observados;

i) analisar e julgar eventual necessidade de supressão ou acréscimo de serviços, zelando para que eventuais novos serviços possuam preços compatíveis com o mercado ou com tabelas de preços oficiais;

j) executar a medição, atestando a correção e exatidão dos serviços executados e liberando-os para pagamento; verificando antes a necessidade de eventuais correções de irregularidades, no tocante à execução, qualidade ou tipo de materiais empregados de forma a realizar a compatibilização com o edital, os memoriais descritivos e projetos;

k) zelar pela observância do cronograma estipulado para a obra;

l) notificar por escrito, em duas vias, a empresa executante acerca de irregularidades verificadas, seja em relação aos serviços executados, materiais empregados ou cronograma da obra, mantendo uma via datada e assinada, arquivada junto ao processo da obra.

m) manter registro dos contratos, verificando e controlando rigorosamente a vigência, prazos do cronograma físico-financeiro, necessidades de prorrogações ou de nova contratação, épocas de reajustamento dos preços contratados, tomando as providências cabíveis em tempo hábil, quando necessário;

n) proceder ao recebimento provisório e definitivo da obra após a regularização pelo contratado, sem ônus para o Órgão Público contratante de eventuais defeitos ou inconformidades com o contrato e seus anexos, tais sejam, projetos e memorial descritivo.

Pela mera leitura das atribuições do Fiscal designado pelo poder público para acompanhamento da obra, acima anotadas, verifica-se a relevância que tem este profissional no sucesso ou insucesso do empreendimento. Assim, ressalta-se que a escolha do Fiscal deve recair sobre profissionais que detenham a necessária capacitação técnica e experiência relacionada com o objeto da contratação, bem como, faz-se imprescindível que a Administração Pública forneça-lhes as plenas condições materiais e humanas para bem exercer suas atividades.

Na eventualidade de sua substituição no decorrer do contrato, o novo fiscal deve ser designado nos mesmos moldes do anterior.

Caso o Fiscal designado se depare com situações que não pode resolver por extrapolar suas competências deve comunicar imediatamente seus superiores, na forma determinada no § 2º do artigo 67 da Lei de Licitações, a saber: *“As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.”*, podendo, inclusive, sugerir ao superior hierárquico a aplicação de penalidades, nos casos de inadimplemento parcial ou total do contrato.

Por outro lado, reconhecendo a importância da pontualidade dos pagamentos para o sucesso de qualquer contrato, a Lei de Licitações prevê a obrigatoriedade da existência de recursos como requisito para a abertura de processo Licitatório e a consequente contratação, conforme disposição constante do seu artigo 7º, conforme abaixo transcrito:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

Assim, salienta-se por ser de extrema relevância à perfeita execução do contrato, que o Gestor público busque honrar com pontualidade os pagamentos dos serviços realizados, constantes das medições e certificados pelo Fiscal como compatíveis com o contrato, de forma a evitar a ocorrência de atrasos no cronograma da obra ou descontinuidade na sua execução, ocorrências sempre danosas ao poder público e à sociedade como um todo.

4.2 – Estudo de Caso II

Exemplos de obras com negligência em sua execução podem citar varias, todavia, uma em especial “Ferrovia Norte – Sul” é marcado pela incompetência na sua Gestão, talvez por ter iniciado em meados de 1987 no mandato do Ex-Presidente Jose Sarney e até os dias de hoje não estar 100% completa.

A obra em questão se tratava de um traçado crucial para melhorar a Gestão e cadeia Logística no Brasil (Supply Chain) e reduzir o nosso custo Brasil que cada vez mais diminui a nossa competitividade com o mercado; caminhando para a direção contrária da Logística de Transporte do restante do mundo. O país gastou R\$ 5,10 bilhões de reais e depois de duas décadas, continua esperando pelo trem. Ficaram tantos problemas acumulados que o Brasil ainda vai precisar gastar R\$ 400,00 milhões de reais para a sua finalização.

Os pareceres do Tribunal de Contas da União atestam que, além de superfaturada, vários problemas listados figuram na obra como: Taludes que se

desmancham, curvas fechadas demais (que obrigam o trem a reduzir a velocidade para não descarrilar), trilhos que não foram soldados e outras provas incontestáveis de incompetência. A inexistência de pátios de manobra, por exemplo, impossibilita o carregamento ou o descarregamento e impede a passagem de outro trem em sentido contrário. Pior ainda: como o aço dos trilhos comprados na China não tem a dureza necessária, é preciso diminuir a carga transportada.

Se um dia ficar pronta, a ferrovia em construção será uma espécie de memorial do Brasil Maravilha sobre trilhos: demorou o dobro do tempo para sair do papel, custou mais do que o triplo e, inaugurada no século 21, terá a cara de estrada de ferro dos tempos em que os vagões eram puxados pela maria-fumaça.



Figura 6 – Ferrovia Norte – Sul (Trecho Anápolis – Palmas).

5- Auditoria em Obras Públicas

5-1 – Definição de auditoria

A palavra auditoria etimologicamente é originária do latim *audire* (ouvir) e foi utilizada inicialmente pelos ingleses (*auditing*) para significar o conjunto de procedimentos técnicos para a revisão da contabilidade, atualmente é utilizada de forma muito mais abrangente, tanto no setor privado quanto no público.

No setor privado consiste em um exame cuidadoso e sistemático das atividades desenvolvidas em determinada empresa ou setor, com o objetivo de verificar se as tarefas realizadas estão de acordo com as disposições planejadas ou estabelecidas previamente, se foram implementadas com eficácia e se estão sendo executadas de forma obter a consecução dos objetivos da organização.

5.2 – Auditoria de Conformidade

Atualmente está muito em voga, em empresas e organizações privadas, a auditoria de conformidade de produtos ou serviços, sistemas de gestão e pessoas que deve ser realizada em conformidade com os procedimentos e normas expedidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), autarquia federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que atua em conjunto com a Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade Industrial (RBMLQ-I) exercendo a fiscalização do cumprimento das leis metrológicas e a da qualidade de produtos e serviços vigentes no País e com normas internacionais.

Sinteticamente, essa modalidade de Auditoria da Conformidade, consiste em exames, entrevistas e observações do sistema implementado na empresa e são realizados por terceira parte, isto é, por uma organização independente acreditada para executar esta avaliação e realizada conforme as normas do Inmetro e normas internacionais cabíveis.

Durante o processo é avaliada a conformidade dos procedimentos da organização com as exigências da norma, em seguida passa-se à aprovação do processo, e emissão do certificado. Concedida a certificação, a empresa recebe a autorização para o uso da marca e passa para a etapa de manutenção da certificação.

5.3 – Auditoria Governamental

No setor público a Auditoria Governamental divide-se em externa e interna, e está prevista na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 70 que as denomina, respectivamente, de controle externo e controle interno, conforme abaixo transcrito:

Art. 70. 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, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante **controle externo**, e pelo sistema de **controle interno** de cada Poder.

Cada Estado da Federação, a exemplo da União, possui em sua Constituição a previsão de sistemas de controle externo e interno, onde a auditoria externa é exercida pelos respectivos Tribunais de Contas Estaduais e a auditoria interna pelo sistema de controle interno, mediante Controladorias ou por meio de Auditorias Gerais vinculadas ao poder executivo.

Face ao contínuo crescimento das legítimas exigências da sociedade no tocante à transparência dos atos governamentais e correção na aplicação de recursos públicos a auditoria governamental, externa e interna, dia a dia, vem tomando maior relevância.

A atividade de auditoria, interna ou externa, deve ser exercida em estrita observância às leis e o comportamento do auditor deve pautar-se rigorosamente pela ética e normativas legais cabíveis, como por exemplo, a Constituição Federal de 1988, Leis federais e Estaduais e normas internacionais que regem a atividade, como por exemplo, o Código de Ética da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) e as Normas de Auditoria Governamental do *The Government Accountability Office* (GAO).

As obras públicas absorvem elevado volume de recursos públicos, são responsáveis pela geração direta e indireta de significativo número de empregos e possuem a mais alta relevância para a sociedade na medida em que atendem a anseios e necessidades da população.

Representam, via de regra, um desafio à instituição e ao Gestor que as contratam e executam, levando-se em conta, principalmente, a materialidade dos valores investidos, as incontáveis variáveis inerentes à própria atividade da construção, a relevância do empreendimento para a sociedade e a natural atenção que recebem tanto da população quanto dos meios de comunicação.

À auditoria de obras interessa averiguar e buscar de forma eficiente a lisura e adequação legal, financeira e técnica de todo o processo: da licitação à entrega da obra; assim, toda a cadeia de atos e ações do ente público deve ser analisada, da concepção do projeto à entrega definitiva da obra executada.

As auditorias podem ser realizadas obedecendo a um Plano Anual previamente estabelecido ou atendendo a solicitação de Autoridades competentes para tal, ou ainda em resposta a denúncias.

Precedendo qualquer trabalho de auditoria, inicialmente é coletada a maior quantidade de dados possíveis acerca do objeto a ser auditado, em seguida o procedimento pode ser resumido, de modo não exaustivo, da seguinte forma:

- a) planejamento das atividades a serem desenvolvidas;
- b) execução da auditoria propriamente dita;
- c) emissão relatório preliminar de auditoria e envio ao órgão contratante;

- d) recebimento das justificativas e demais manifestações do órgão contratante;
- e) emissão e envio ao órgão contratante de novo relatório de auditoria contendo a análise das justificativas apresentadas e consignando as irregularidades justificadas e as que não foram sanadas, os encaminhamentos cabíveis e orientações pertinentes.

Os trabalhos de campo da auditoria de obras iniciam-se com a verificação da legalidade do procedimento licitatório, retroagindo à fase interna da licitação, tal seja a adequada execução do Edital e projeto básico composto por: projetos da obra a ser executados, orçamentos, memoriais descritivos, cronograma de execução e demais documentos técnicos, fundamentais para o sucesso de qualquer empreendimento a ser realizado.

Na sequência é verificada a própria licitação, no tocante à adequação dos atos realizados à Lei de Licitações, tanto no que pertine à ordem de execução, quanto aos prazos e demais formalidades constantes da retrorreferida lei e demais leis estaduais que tratem do objeto sob análise.

Na continuidade passa-se à análise técnica propriamente dita. Nesta fase, são analisados cuidadosamente os preços unitários dos serviços constantes do orçamento básico, observando-se os projetos e as determinações do memorial descritivo, e confrontado com tabelas oficiais de referência e com preços de mercado. São contrapostos, com o auxílio de planilhas eletrônicas, os preços ofertados pela empresa vencedora e pelas demais concorrentes de forma a verificar a pertinência dos valores contratados e o efetivo atendimento dos princípios basilares da Licitação, tais sejam, o princípio da proposta mais vantajosa à Administração e o da ampla concorrência.

Paralelamente à aferição dos preços são verificados os quantitativos constantes do orçamento básico, utilizando-se para tanto os projetos que compõem o projeto básico e eventuais projetos executivos elaborados.

Após a minuciosa análise dos projetos, memoriais, serviços e quantitativos realizados em escritório procedem-se à vistoria *in loco*, comparando-se as

instalações construídas ou em construção com todos aqueles documentos técnicos que são parte integrante do Edital e do contrato.

Para se proceder à visita é salutar que o Fiscal designado pelo ente público contratante acompanhe a equipe de auditoria e é essencial que seja realizada ampla documentação da vistoria e das constatações por meio de fotografias e anotações realizadas no decorrer dos trabalhos desenvolvidos no local da obra.

Na visita buscam-se constatar o atendimento aos projetos arquitetônico, estrutural e demais projetos complementares no tocante a dimensões, disposição dos ambientes e demais detalhes construtivos. Também verifica-se o atendimento às prescrições do memorial descritivo no que concerne, por exemplo, aos requisitos técnicos, aos métodos construtivos e especificações e qualidade dos materiais empregados.

Caso a obra esteja em execução, adicionalmente aos exames acima citados, são analisadas as medições de serviços e, por meio de visita ao local da obra, são confrontados os percentuais de execução dos serviços constantes das medições com os serviços efetivamente executados na obra.

Nas obras em andamento durante a visita também é examinado o atendimento as determinações legais e regulamentares, de modo exemplificativo, cita-se a verificação da existência no canteiro de obras:

- a) dos alvarás e demais documentos correlatos eventualmente necessários;
- b) das cabíveis Anotações de Responsabilidade Técnica (ART's);
- c) de todos os projetos necessários à perfeita execução da obra;
- d) do Diário de Obras adequadamente preenchido por representante da empresa e pelo Fiscal designado pelo ente público;
- e) do registro de frequência de empregados.

As inconformidades consignadas nos relatórios de auditoria, sejam oriundas da análise dos documentos legais e/ou técnicos, sejam decorrentes das observações realizadas *in loco*, devem ser, necessariamente, fundamentadas

em leis a que estão subordinados os gestores públicos e seus prepostos, em normas técnicas que dizem respeito à atividade da construção civil e nos documentos que regeram a contratação auditada, tais sejam, edital, contrato e projeto básico entendido como sendo o conjunto composto pelos projetos, orçamento, cronograma, memorial descritivo e quaisquer outros documentos técnicos que porventura fizeram parte do edital.

De forma exemplificativa, encontram-se algumas irregularidades observadas em obras públicas e consignadas em Relatórios de Auditoria (FISCALIZAÇÃO, 2011):

- a) Orçamento básico com quantitativos superiores aos reais (valores apurados em projetos);
- b) Orçamento básico não prevendo todos os serviços necessários à execução da obra ou contendo serviços não necessários;
- c) Valores de serviços estimados de forma global (verbas);
- d) Sobrepreço dos itens do orçamento;
- e) Ausência de anotação de responsabilidade técnica (ART) para os orçamentos e projetos básicos;
- f) Medição de serviços não executados;
- g) Medição de serviços em percentual superior ao efetivamente executado;
- h) Incompatibilidade entre os serviços executados e o memorial descritivo e/ou projetos, face à verificação *in loco* de serviços executados com irregularidades, defeitos ou com materiais de qualidade inferior ao estatuído naqueles documentos técnicos;
- i) Descumprimento de especificações técnicas pela alteração de serviços sem a devida justificativa ou sem regularização por meio de Termo Aditivo;
- j) Inclusão de serviço mediante Termo Aditivo sem justificativa do quantitativo e/ou valor;

- k) Atuação de Fiscal designado insuficiente para que a obra fosse executada com a perfeição técnica exigida no Contrato e Memorial Descritivo Fiscalização, configurando descumprimento ao Art. 67 da Lei nº 8.666/93,
- l) Falta de anotações da fiscalização no livro de ocorrências da obra (Diário de Obras);
- m) Descumprimento do cronograma constante do Edital.

Os apontamentos acima apresentados podem gerar diversas consequências para as partes envolvidas na medida de sua atuação, no trabalho (FISCALIZAÇÃO, 2011) são apresentadas possíveis consequências das irregularidades apontadas em Relatório de auditoria acima elencadas:

- a) Instauração de procedimento administrativo disciplinar na forma prevista na legislação pertinente e Estatuto Jurídico Disciplinar;
- b) Constatada a existência de dano ao erário: adoção de providências administrativas (Tomada de Contas Especial) para apuração dos responsáveis e quantificação do dano com vistas ao ressarcimento do Erário;
- c) Aplicação da Lei de Improbidade Administrativa;
- d) Aplicação de Penalidades da Lei nº 8.666/93;
- e) Aplicação de Penalidades do Código Penal.

6- Conclusão

Neste trabalho, inicialmente, buscou-se apresentar ao leitor uma visão abrangente da administração pública de forma a contextualizar as peculiaridades inerentes às obras públicas. Para tanto, versou sobre a atividade administrativa demonstrando ser uma atividade plenamente vinculada às disposições legais e voltada à tutela de bens e interesses da sociedade, e por isso, cabendo ao gestor em cada situação não buscar apenas uma solução qualquer, mas a solução ótima.

Em seguida passou a tratar-se dos aspectos inerentes às diversas fases da execução de obras públicas: planejamento, licitação e acompanhamento da execução por meio de fiscal designado pelo ente contratante e finalmente, discorrendo sobre a auditoria.

No tópico relativo à licitação, junto com uma visão geral do procedimento licitatório, foi dada atenção especial ao prévio e cuidadoso planejamento e ao projeto básico adequadamente executado, face à relevância que ambas as etapas representam no sucesso ou insucesso dos empreendimentos e ao fato de que, na prática, grande parte dos problemas que ocorrem nas obras advém de planejamento ou projeto básico, ou ambos, mal feitos ou insuficientes.

No item dedicado à execução do contrato foram analisados minuciosamente aspectos atinentes à fiscalização da obra por parte do órgão estatal contratante, uma vez que, conforme verifica-se no dia a dia dos contratos de obras públicas parcela significativa dos problemas que ocorrem no decorrer da execução estão relacionados, na maioria das vezes, com a fiscalização da obra por parte do órgão público contratante, seja em relação à qualidade dos serviços, seja em relação ao prazo de execução ou no tocante a pagamentos indevidos de serviços não executados ou executados com defeitos.

Na sequência foram abordados os aspectos gerais da auditoria de obras públicas, os procedimentos necessários para sua efetivação, algumas irregularidades mais comuns e suas consequências. Por fim, foi apresentada a atual tendência da auditoria que, ao contrário da auditoria tradicional realizada após a realização dos atos, visa ao acompanhamento concomitante e até mesmo prévio dos atos emanados pelos gestores e servidores envolvidos na execução de obras públicas, com o intuito de impedir que as irregularidades e desvios de recursos ocorram.

Salienta-se, a guisa de proposta de aprofundamento no tema estudado, que a auditoria concomitante e prévia das obras públicas quando usada como fonte de transparência dos atos de gestores e servidores, aliada ao controle social consiste em um instrumento idôneo e eficaz para que se alcance o nível de

eficácia e excelência que as leis e a sociedade almejam para a Administração Pública, notadamente no tocante às obras públicas que demandam altos montantes de recursos e que possuem extrema relevância social.

Para que se atinja a referida excelência a sociedade espera que a atuação do controle se insira em um contexto de concomitância, de forma a coibir que os recursos públicos, insuficientes para atender de forma plena suas necessidades, se percam por incompetência ou escoem pelo ralo da corrupção.

7- Referências Bibliográficas

Administração. Disponível em <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Administra%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 16 Set 2011.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas - Licitação, Contratação, Fiscalização e Utilização.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

Revista Veja- Edição de 05/06/2013.

Revista Época- Edição de 15/11/2014.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988-TEXTO COMPILADO <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 27 Set 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2009.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2010.

LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993-TEXTO COMPILADO. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 27 Set 2011.

OLIVEIRA, Alci Malaquias. **CONTROLE**