



Eficiência e aparato legal na gestão de obras públicas na Bahia: estudo de caso no Território Médio Rio das Contas

*Efficiency and legal apparatus in public constructions management in Bahia:
Rio das Contas Middle Territory case study*

Isaac Batista dos Santos¹

Admilson Santa Cruz do Nascimento²

Cleverson Alves de Lima³

Resumo: A sociedade contemporânea é exigente e entende da necessidade de obras de infraestrutura para contribuir com o desenvolvimento de um país, essa grande demanda se dá por conta do crescimento espacial dos centros urbanos, bem como pela modulação destes espaços para comportar e atender um crescente fluxo de pessoas com o mínimo de conforto sem perder a presteza da correria moderna. Esta realidade tem elevado a complexidade dos projetos de engenharia civil, desta forma, provocando grandes desafios para uma gestão eficiente de obras públicas. Neste estudo realizou-se uma pesquisa cujos resultados retratam a realidade sobre o andamento de obras públicas nos 16 (dezesesseis) municípios do Território de Identidade Médio Rio das Contas, bem como pretende-se apresentar as definições, conceitos e ferramentas utilizadas na gestão de obras públicas, suas principais características e como estes princípios podem ser aplicados em um ambiente organizacional, mais especificamente em prefeituras dos municípios em estudo. O produto final deste trabalho tende a colaborar significativamente para avanços na gestão de convênios e contratos de repasses celebrados com Órgãos Concedentes do Governo brasileiro, sendo recomendado para gestores públicos, engenheiros civis e demais profissionais que atuam na execução de Obras Públicas.

Palavras-chave: Gestão. Obras Públicas. Desenvolvimento. Governo. Engenharia.

Abstract: Contemporary society is demanding infrastructure need to development contribute of a country, this is due to urban centers spatial growth, as well as these spaces modulation to accommodate and meet a growing people flow with minimal comfort without modern promptness losing rush, this reality has raised the civil

¹ Engenheiro Civil (Faculdade de Tecnologia e Ciências). E-mail: isaac.santos@uniftc.edu.br

² Engenheiro Civil, Esp. (Universidade Federal da Bahia). Professor da Universidade Estadual de Santa Cruz. E-mail: ascnascimento@uesc.br

³ Engenheiro Civil, DSc. Professor da Universidade Estadual de Santa Cruz. E-mail: clalima@uesc.br



engineering projects complexity, thus causing major challenges for efficient management of public works. In this study conducted a research whose results progress portray of public construction in the sixteen municipalities in Middle Rio das Contas Identity Territory, as well as the definitions, concepts and tools used in public works management, its main characteristics and how these principles can be applied in an organizational environment. The final product tends to contribute to advances in the covenants management and onlending agreements entered into with Brazilian Government Granting Agencies, and is recommended for public managers, civil engineers and other professionals working in Public Construction execution.

Keywords: Management. Public works. Development. Government. Engineering.

1 Introdução

Os municípios do interior da Bahia, em sua maioria, não possuem grandes indústrias e o comércio atende uma realidade local, resultando em uma arrecadação de impostos municipais modesta quando comparado às demandas sociais e de infraestrutura das cidades. Além disso, muitos destes municípios são viabilizados com repasses disponibilizados pela União, através do Fundo de Participação dos Municípios. No entanto, estes recursos não são suficientes para suprir as necessidades destes municípios e dos munícipes, e, por mais eficiente que seja a gestão destes, o montante disponível para investimento em novas obras de infraestrutura é insuficiente.

Sabendo destas limitações, as prefeituras recorrem a alternativas para desenvolver a infraestrutura urbana através dos convênios. Segundo Lacerda (2019), o repasse destes recursos por meio de intermediadores estatais ou entidades privadas sem fins lucrativos tornou-se instrumento preferencial. Isto foi possível a partir da intensificação do processo de municipalização dos serviços federais ou estaduais, viabilizando uma gestão local de recursos repassados direta ou indiretamente pela União ou Estado. Como contrapartida, a prefeitura ou entidade municipal fica responsável pela manutenção, custeio e funcionamento do novo equipamento estruturante. Com isso, os convênios e termos de parceria passam a ser uma alternativa tácita ao setor de captação de recursos destas prefeituras.

A Portaria Interministerial 507/2011, publicitada pelo Ministério do Planejamento, define os convênios como “o acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública



federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação”, e os termos de parceria como “ um instrumento jurídico previsto na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, para transferência de recursos para organizações sociais de interesse público”.

Com isso, as obras públicas devem ser bem planejadas e dependem do cumprimento de etapas que vão desde a captação de recurso, realização de projetos, até a conclusão e operação da estrutura em benefício da população, considerando o investimento necessário e a priorização em cada etapa do processo para um bom processo de gestão. Assim, a administração local passa a ser a gestora principal dos recursos que executarão a obra pública, processos administrativos e projetos de infraestrutura, que são custeados ou financiados pelo governo, diretamente ou através de um agente financeiro, para que seja entregue à sociedade um instrumento de transformação social e melhoria da qualidade de vida (GARCIA, 2011).

Damiani (2014) discute também sobre as tecnologias disponíveis para o apoio a gestão das obras públicas, que requisitam quadros qualificados muitas vezes insuficientes em municípios de pequeno porte para operação e aplicação dos conceitos destas ferramentas, exigindo mais investimento em treinamento, procedimentos e contratações para a devida gerência das obras públicas.

Partindo deste pressuposto, busca-se neste trabalho discutir as possibilidades de efficientização da gestão de obras públicas nos municípios de pequeno porte existentes no Território médio Rio das Contas, avaliando os padrões existentes e aplicados pelo corpo técnico destas prefeituras. Segundo a Lei Estadual 13214/2014, entende-se como território de identidade médio Rio das Contas, “uma unidade de planejamento de políticas públicas do Estado da Bahia, constituído por agrupamentos municipais, geralmente contíguos, formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial, conforme disposto no Plano Plurianual do Estado da Bahia”, composto por 16 municípios da mesorregião geográfica Sul e Centro-sul baiano, mais especificamente os municípios: Aiquara, Apuarema, Barra do Rocha, Boa Nova, Dário Meira, Gongogi, Ibirataia, Ipiaú, Itagi, Itagibá, Itamari, Jequié, Jitaúna, Manoel Vitorino, Nova Ibiá e Ubatã.



Para isso, foram levantadas informações sobre os convênios e contratos celebrados pelos municípios em estudo junto às prefeituras, instituições financeiras e relatórios publicados, aplicando os conceitos de gestão eficiente de obras públicas recomendado pelo TCU (2014).

2 Referencial teórico

Os empreendimentos realizados com investimento público são articulados em um processo lento, burocrático, e que envolve discussões entre atores e interesses variados, conforme descrito por Paula (2015). Assim, o processo de decisão se inicia com a atividade política, que inicia pela priorização das soluções para os diversos problemas locais, buscando adequar os meios disponíveis aos fins desejados.

Além disso, existem os problemas associados aos subfaturamento de obras devido a problemas de concepção e detalhamento dos estudos e projetos, e até mesmo a modificação dos mesmos durante a fase executiva, forçando a inclusão de aditivos ou solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato; ou problemas associados ao sobrepreço dos produtos e serviços para um dado contrato, que demandam dos agentes fiscalizadores mais atenção no gerenciamento dos contratos e exigência da eficiência deles; problemas ligados às mudanças de materiais aplicados, dado uma falha na especificação ou pelo viés de menor custo, impactando diretamente na qualidade final das obras públicas (LIMA, 2016). Estas questões vêm impactando os municípios em seu desenvolvimento urbano, econômico e social, levando a situações agonizantes de obras paralisadas e desperdício dos recursos aplicados.

Por outro lado, é importante ponderar de forma abreviada sobre os procedimentos de gestão de políticas públicas para compreender a conexão com o gerenciamento de projetos e execução de obras públicas.

2.1 Gestão de Obras Públicas

A gestão de obras públicas é um conjunto de procedimentos e elementos que devem ser planejados e seguidos de forma a colaborar para aumentar a precisão dos controles externo e interno, assim, promovendo maior segurança para a tomada de decisões pertinentes ao empreendimento, e praticidade nos procedimentos burocráticos e formais das controladorias, visto que esta segurança facilita as condições



de regularidade da execução e prestação de contas aos órgãos financiadores (SILVA, 2012).

Para o TCU (2009), a obra pública é considerada como toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem para uso público do estado, podendo ser realizada de forma direta, quando a obra é feita pelo próprio órgão ou entidade da administração, por seus próprios meios; ou de forma indireta, quando a obra é contratada com terceiros por meio de licitação.

O planejamento de todas as etapas do processo é importante para o sucesso em empreendimentos da construção civil, principalmente se esse empreendimento for financiado com recursos públicos, pois, o planejamento está relacionado ao conhecimento das legislações pertinentes e garantia da disponibilidade de recursos orçamentários para execução do empreendimento.

2.2 Captação de Recursos

Os municípios podem e devem realizar obras com recursos próprios, advindos da arrecadação de impostos e tributos municipais, porém, a realidade da maioria dos pequenos municípios brasileiros retrata uma arrecadação que não permite grandes investimentos em infraestrutura (ORAIR, 2016). Lacerda (2009) destaca que a captação de recursos depende da capacidade técnica nos municípios pode comprometer a implantação de um bom processo de captação de recursos. Dessa maneira, não se trata apenas de fazer os valores chegarem à cidade, mas, igualmente, de acompanhar a execução técnica e financeira deles. Resumindo: o foco não é apenas na captação, pois gestão também é essencial para se empregar de forma eficiente e eficaz os recursos.

Além disso, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios têm competências distintas estabelecidas pela Constituição Federal, compreendendo que cada qual deve efetivar sua participação para o desenvolvimento de setores como saúde, educação, assistência social, e habitação, geração de emprego e renda (TCU, 2014). Cavalcante (2014) e Orair (2016) discutem sobre o interesse comum e coincidente para a execução de determinadas obras ou serviços para atendimento às necessidades da população, os estados e a União podem realizar transferências de recursos aos municípios através de uma ação governamental, transferências voluntárias ou por emendas de parlamentares no orçamento geral.



Em regra, a operacionalização dessas transferências acontece por meio de convênios onde o ente federativo pode celebrar um contrato de repasse diretamente com o município ou através de um órgão ou entidade financeira que administra tais recursos em nome da União. Para os municípios, faz-se necessária a formalização das demandas e necessidades a partir de um plano plurianual (PPA) de quatro anos, o setor de captação de recursos poderá identificar a partir das necessidades locais e formalizadas as oportunidades de financiamento, seja através de editais lançados pelo governo federal (transferência voluntária) ou com linhas de financiamento dos bancos de fomento. Essa tarefa é realizada geralmente por um setor dentro da Secretaria de Planejamento (CALMON; GUSSO, 2009, CAVALCANTE, 2014).

2.3 Projetos

Segundo Madeiro (2018), o anteprojeto e os projetos básico e executivo devem ser desenvolvidos em harmonia, garantindo a coerência entre as peças e o atendimento das diretrizes gerais do programa de necessidades contidos no edital. A Lei 8.666/1993, em seu artigo Art. 7º, prevê que as licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão a seguinte sequência: I - projeto básico; II - projeto executivo; III - execução das obras e serviços.

Os projetos devem indicar todas as informações necessárias para a execução da obra, sendo que o acervo entregue deve conter: memoriais descritivos, memórias de cálculo de estruturas, planilha orçamentária, cronograma físico-financeiro, quadro de composição do investimento e despesas indiretas, bem como as peças gráficas (projetos arquitetônico, estrutural, hidráulico, elétrico, proteção contra incêndios) etc. O mesmo se aplica a outros elementos que podem ser incluídos no edital de contratação, de acordo a necessidade do empreendimento ou devido a critérios da legislação. Sobre a responsabilidade técnica (RT) pela elaboração de projetos, o TCU (2019) diz que será de profissionais ou empresas legalmente habilitadas pelos conselhos de classe dos Engenheiros ou Arquitetos do estado onde eles são registrados. O RT deve assinar todas as peças que compõem os projetos específicos, indicando o número do documento registrado junto aos respectivos conselhos de classe, nos termos da Lei nº 6.496/1977 e da Lei nº 12.378/2010.



2.3.1 *Projeto Básico*

Um conjunto de elementos com dados iniciais para caracterização da obra ou serviços do objeto da licitação, ou seja, uma forma de comprovar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental e social do empreendimento. A base de dados que gera o Projeto Básico são os indicadores dos estudos técnicos preliminares, assim, possibilitando a avaliação da ordem de grandeza do custo da obra, a definição dos métodos e a estimativa do prazo de execução.

2.3.2 *Projeto Executivo*

O conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT e legislação vigente.

2.3.3 *Execução da Obra*

As obras e serviços públicos podem ser realizados por execução direta, a que é feita pelos órgãos da Administração e com recursos próprios, ou ainda por execução indireta, onde o órgão contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes: a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total; b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas; c) tarefa - quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais; e) empreitada integral quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada (ALTOUNIAN, 2012; LIMA, 2019).

A Lei 8.666/93 também trata da composição da Comissão de Licitações que pode ser permanente ou especial, designada pela Administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes.



2.4 Prestação de Contas

Raupp (2014) afirma que a prestação de contas públicas é um dever do administrador público e uma forma de otimizar a fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Esta obrigatoriedade é imposta também pela Constituição Federal (Brasil, 1988), que expõe no parágrafo único do Art. 70 que prestará contas pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que utilizem ou gerenciem recursos públicos.

2.5 Regularidade Fiscal

A negativa apresentada nos órgãos de controle pode ocorrer devido a não apresentação ou a não aprovação de prestação de contas de algum recurso recebido anteriormente, bem como o descumprimento de obrigações financeiras, de transparência, constitucionais e legais. Essa situação automaticamente impede os municípios de receberem transferências voluntárias e realizar operação de crédito para financiamento e investimentos (SATO, 2013). Portanto, a falta da prestação de contas de uso de um recurso repassado anteriormente pode gerar passivos para o município, que, se não for corrigido, impedirá a celebração de novos convênios.

3 Materiais e Métodos

Este trabalho apresenta as definições e ferramentas utilizadas na Gestão de Obras Públicas e suas principais características, bem como discute como esta teoria deve ser abordada em um ambiente organizacional, mais especificamente nas prefeituras dos municípios baianos do Território de Identidade Médio Rio das Contas.

Foram levantadas e avaliadas as situações das obras públicas dos 16 municípios da área de interesse e aplicados questionários para os funcionários dos setores de gestão de obras destes municípios. A pesquisa é considerada exploratória, descritiva e aplicada, por considerar que não existe estudo que identifique a situação da gestão de obras públicas na região de interesse; descritiva, na medida em que o pesquisador descreve o objeto de estudo; e aplicada, na apresentação de possíveis soluções para problemas reais, podendo servir como modelo para prefeituras e demais entidades em relação às metodologias usadas para qualificar a gestão de obras públicas.

A constituição federal declara que os entes estatais devem fornecer ferramentas para que a sociedade civil possa acompanhar a qualidade dos gastos públicos, como o



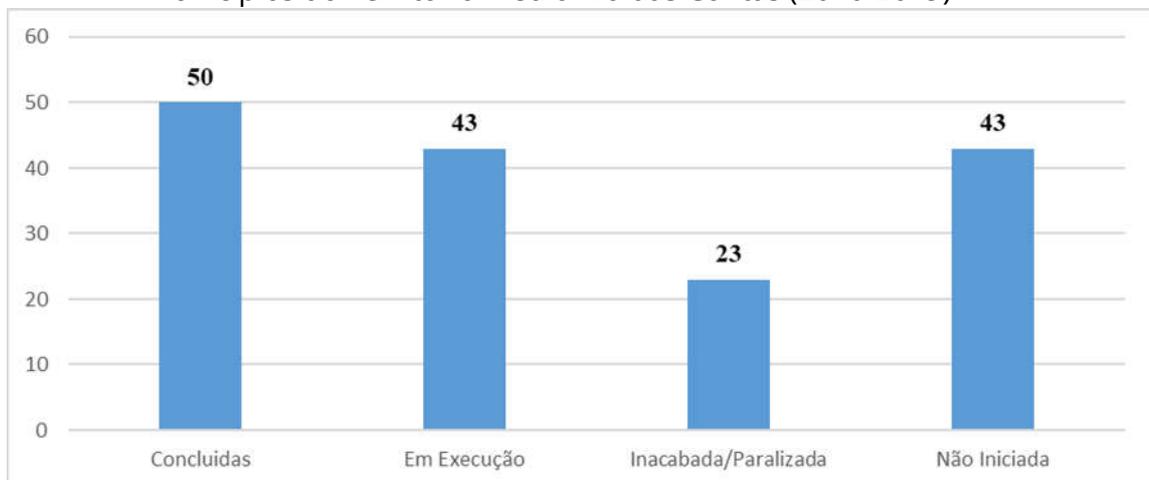
portal da transparência ou os relatórios dos investimentos anuais, que têm acesso público e permite o acompanhamento por qualquer cidadão. Estas fontes de informação foram a base para a coleta de dados para este trabalho, cuja referência principal, ligada à construção civil, foram: o módulo “obras 2.0” do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Sistema de Desenvolvimento Urbano (SIURB) para divulgação dos resultados das obras gerenciadas pela Caixa Econômica Federal (CEF).

Estas fontes constavam de todos os convênios e repasses celebrados ao longo dos anos, de onde foram extraídas as informações dos últimos 10 anos para as obras públicas executadas nos municípios do território Médio Rio das Contas. Foram avaliados os dados disponibilizados referentes aos convênios e contratos de repasses nos 16 municípios entre o período de 2010 a 2019, onde evidenciou-se o intenso investimento na região e promoveu a reflexão sobre qualidade de gestão do investimento público.

4 Resultados e Discussão

Ao todo, foram contabilizados 159 (cento e cinquenta e nove) convênios entre a união e os municípios, sendo que 55 (cinquenta e cinco) deles foram originados do FNDE e os demais em repasses de ministérios, de origem diversa, mas com gestão realizada pelo CEF. Na Figura 1 foi indicada a situação das obras no final do ano de 2019, mas com início no período de 2010 a 2019.

Figura 1 - Situação das obras públicas celebradas através da CEF e FNDE com municípios do Território Médio Rio das Contas (2010-2019)



Fonte: Autores (2019).

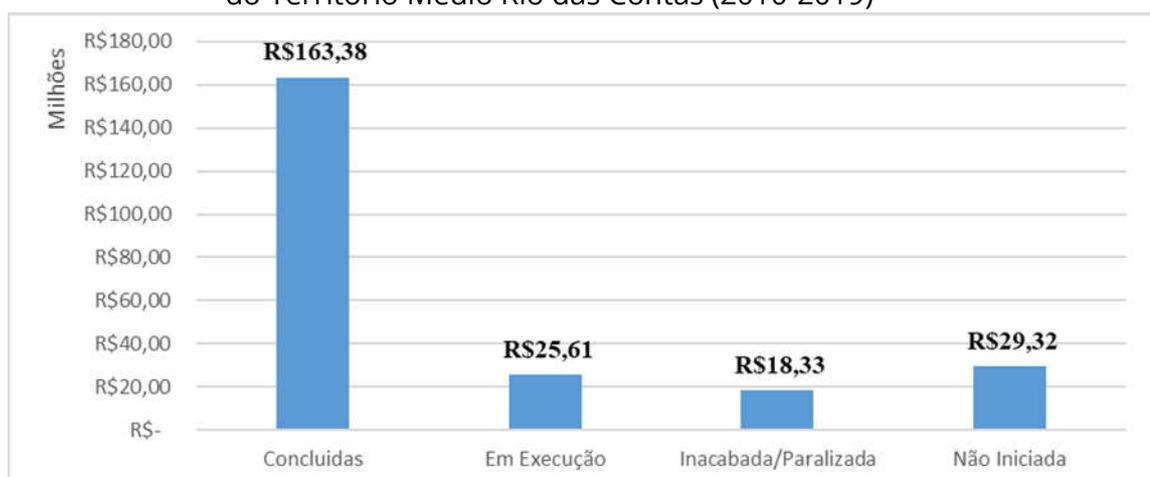


Pode-se verificar que dos 159 convênios firmados, aproximadamente 30% das obras foram concluídas, ou seja, as que tiveram as obras entregues e a prestação de contas aprovada pelo órgão condizente. Apenas 27% foram consideradas em fase executiva, sendo que parte teve o repasse retido em diversas fases por necessidades de ajustes, cujo repasse houve algum atraso, gerando um alongamento no prazo de execução e em alguns casos cujas obras se iniciaram em 2018 ou 2019, sendo o período final de levantamento deste trabalho. Mas um número de aproximadamente 15% chamou atenção por ser de obras inacabadas ou paralisadas, cujos contratos foram considerados com pendências na fase executiva ou operacional que impediram a continuidade dos repasses para a conclusão da obra.

As obras não iniciadas estão em situações diversas, como licenciamentos, aprovações de órgãos fiscalizadores, homologações de contratos ou pendências documentais que impedem o início da obra. Esta situação é contabilizada, pois o repasse inicial do recurso já está disponível no agente financeiro, mas não houve atendimento dos pré-requisitos para que houvesse autorização para o início da prestação dos serviços.

Em termos financeiros, estes convênios representaram um investimento público de R\$ 236.639.403,00 e são apresentados na Figura 2.

Figura 2 – Valores das obras públicas celebradas através da CEF e FNDE com municípios do Território Médio Rio das Contas (2010-2019)

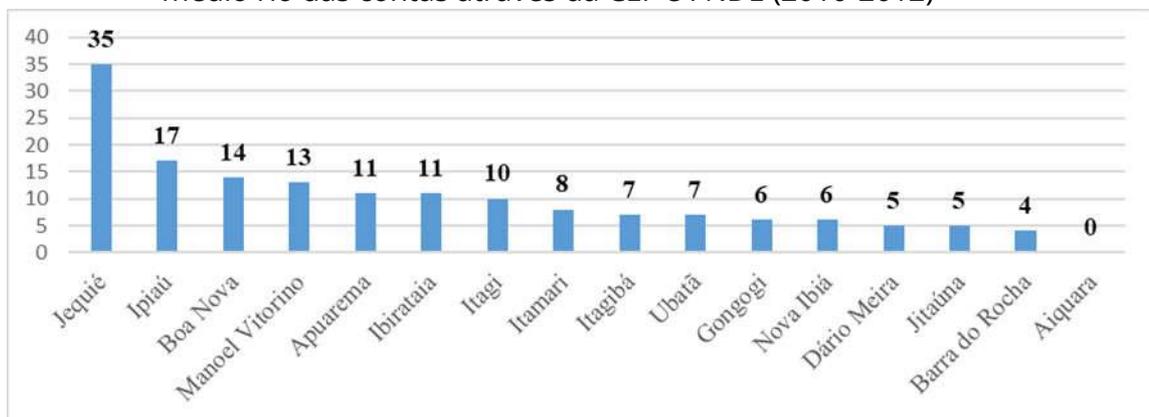


Fonte: Autores (2019).



Dentre os municípios da região do Médio Rio de Contas, no período entre 2010 a 2019, Jequié se destacou na questão da captação dos recursos junto aos órgãos federais com repasses significativos. Não obstante, é importante salientar que este município representa 41% da população do território, sendo o maior da região estudada, portanto, é de se esperar o maior volume de repasses para este. Embora, sem esquecer da boa articulação e boa gestão em aplicar tais recursos. A distribuição dos contratos celebrados na região foi sintetizada na Figura 3.

Figura 3 – Número de contratos/convênios celebrados nos municípios do território médio rio das contas através da CEF e FNDE (2010-2012)

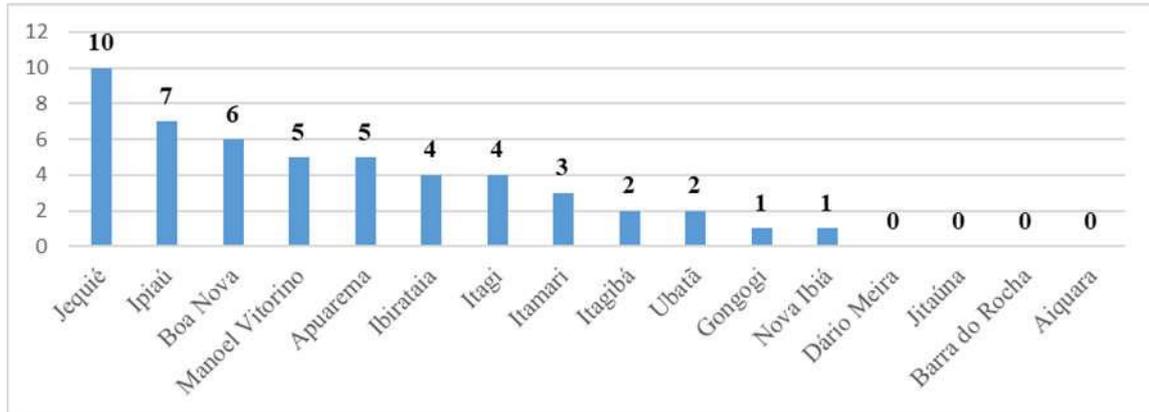


Fonte: Autores (2019).

Um parâmetro importante utilizado para avaliar a qualidade da administração municipal em gerir os recursos, de forma organizada e sistematizada, foi o número de contratos celebrados e executados dentro dos prazos propostos e concluídos a contento, tendo sua prestação de contas aprovada pelos órgãos financeiros e originários dos recursos. No período inicial do estudo, entre 2010 a 2012, verificou-se que alguns municípios, mesmo com demandas sociais altas, não conseguiram captar recursos junto aos órgãos superiores; enquanto outros, cujo departamento de projetos e administrativos são mais estruturados, conseguiram captar, iniciar e concluir algumas obras. Neste caso, destacou-se novamente Jequié, que tem uma prefeitura mais estruturada, possuindo departamentos mais preparados para gerir obras e serviços em todas as suas fases. Este índice inicial foi indicado na Figura 4, onde foi possível avaliar o desempenho da gestão em captar os recursos e atrair investimentos para a cidade.



Figura 4 – Número de contratos/convênios assinados nos municípios do território médio Rio das Contas através da CEF e FNDE (2010-2012)

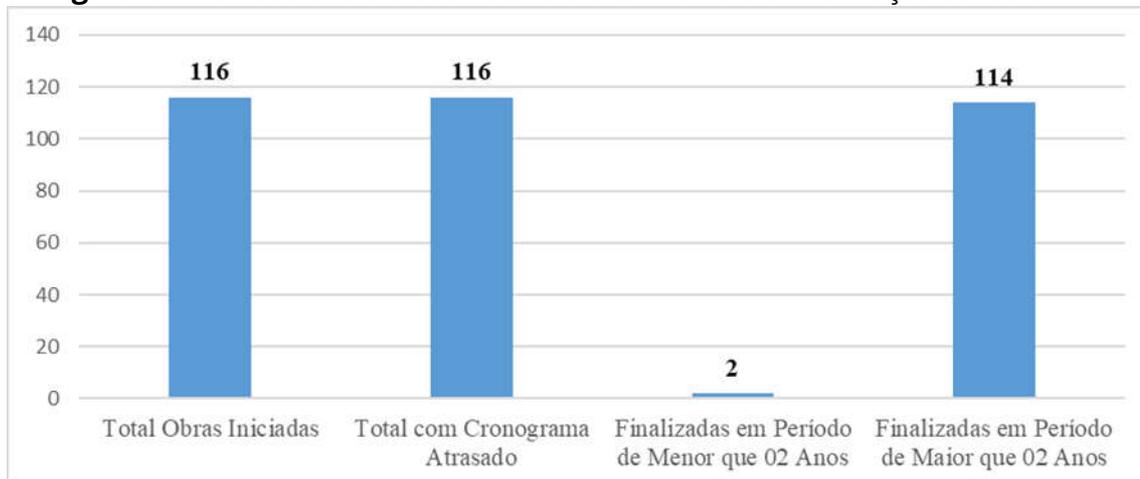


Fonte: Autores (2019).

Embora pareça uma informação destoante, entre 2010 e 2019, notou-se que os municípios da região tiveram dificuldades em iniciar e concluir as obras conveniadas. Nos relatórios e formulários pesquisados, foi possível compreender que parte do problema se dava à falta do repasse no tempo adequado, impactando diretamente no tempo de entrega final da obra. A avaliação realizada pode detectar outros problemas que impactaram no bom desenvolvimento das obras, a saber: alterações nos projetos, com pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos; mudanças de gestão, com mudanças no interesse pela continuidade da obra contratada; problemas judiciais ou intervenções do Ministério Público, entre outras. As obras que extrapolaram o período indicado no cronograma físico financeiro da obra foram sistematizadas na Figura 5.



Figura 5 – Período entre a assinatura do convênio e a finalização da obra



Fonte: Autores (2019).

Outras fontes de informação ampliaram o entendimento sobre quais as maiores dificuldades enfrentadas pelos municípios brasileiros na gestão daquele ativo captado.

Mondo (2018) demonstra esta dificuldade apontando as possíveis causas dos problemas e atrasos na entrega das obras ou serviços, como: empresas contratadas que não possuem porte financeiro para ser contratada a fim de executar determinada obra, suportando os prazos legais de pagamento do agente contratante; falhas no planejamento da captação do recurso ou elaboração do projeto; deficiências na fiscalização contratual, seja do agente público ou do agente terceirizado; e, atrasos nos repasses dos recursos ao agente financeiro. Ele ainda sugere, com base em informações qualitativas, que projetos com metodologia inovadora e ausência de pré-requisitos mais restritivos para a contratação de executores de obras, impactam o gerenciamento de obras públicas pelos gestores municipais.

Tomando como exemplo uma situação recorrente no país, 59% das obras escolares e em creches financiadas com recursos federais, apresentaram algum tipo de problema, seja da ordem física, legal ou burocrática; mesmo com os programas apresentando mais de dez anos de existência e os procedimentos serem amplamente conhecidos. O universo das obras contratadas e que apresentaram problemas em alguma fase executiva ou de planejamento, soma-se 14 mil, sendo que 5.4 mil ainda possuíam alguma pendência ao final de 2018, e 3.2 mil apresentavam problemas mais graves que dependiam de intervenções mais profundas ou ampliação do valor financiado (ANGÉLICO, 2012; NUNES, 2013; LIMA, 2019). Estes casos relatados tratam de



obras financiadas com recursos do Programa de Ações Articuladas (PAR) do Governo federal e do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).

Assim, com base na análise dos resultados, verificou-se que se tratando das obras iniciadas e não concluídas nos últimos dez anos, 35% delas estão paralisadas ou inacabadas, sendo um número expressivo de obras e de recursos públicos que a cada dia se desvalorizam e causam prejuízos econômicos e sociais ao município. Este volume indica que os municípios da região do Médio Rios das Contas devem investir prioritariamente em estrutura organizacional e recursos humanos, capacitando os existentes e ampliando os fiscais, quando possível. Esta deficiência em ter uma equipe dedicada impõe desafios para o cumprimento das atribuições básicas de cada departamento na gestão dos convênios ou na captação de novos recursos. Mas principalmente, na dificuldade em se antecipar aos problemas que podem acontecer durante a gestão de um convênio, com metas e objetivos definidos, tendo em vista aos resultados sociais almejados.

Um modelo de estrutura organizacional baseado nas proposições de Torres (2004) e Sobrinho & Silva (2015), pode ser implementado com o propósito de contribuir para a gestão municipal na melhoria do seu corpo técnico e das ferramentas disponibilizadas para planejar e executar a gestão das obras públicas. Sendo a formação de um núcleo de estudos e elaboração de projetos, com uma equipe multidisciplinar, que subsidiarão o segundo núcleo de captação de recursos e convênios, com uma equipe dedicada e com entendimento da legislação vigente. O projeto captado deve ser encaminhado para o setor de planejamento e administração para a realização dos tramites licitatórios e assinatura dos contratos com os terceiros, que devem ter tarefas bem definidas para acompanhar, monitorar e prestar contas das obras em execução ou concluídas. Já o gestor municipal de convênios deve ser um funcionário da prefeitura que faça interlocução com o agente financiador ou seu preposto.

Assim sendo, os procedimentos internos são importantes e indelegáveis para a gestão eficiente de uma obra ou serviço público, ressaltando a fase do planejamento para prever as solicitações possíveis e a geração de um roteiro para o sequenciamento do processo. Yoshinori Kameiya *et al.* (2017) discute sobre as boas práticas que a gestão pública deve ter com a gestão dos projetos e dos processos, e destaca a questão da compatibilização interlegislaçional, que deve suprir todas as demandas e necessidades, de forma que não ocorram impedimentos desnecessários para a captação, recebimento e aplicação de recursos. Neste aspecto, evidencia-se conhecimento do Plano Plurianual



(PPA), Lei de Diretrizes e Orçamentos (LDO) e a Lei de autorização de convênios, além dos códigos de compatibilização municipal, como o Plano Diretor e Código de Posturas.

Por fim, o processo licitatório, como a fase de formalização do executor físico da obra ou serviço, que deve ser transparente e idônea, pois, um erro na seleção do contratante pode comprometer o início da execução de um projeto e impactar no prazo planejado inicialmente devido paralizações. Assim, segundo Moreira e Guimarães (2015), é de fundamental importância a equipe técnica ser capacitada para detectar vícios documentais ou de contratação. Altounian (2012) e Laurinho *et al.* (2017) mencionam sobre a manutenção do banco de dados nos sistemas de monitoramento da obra para garantir os repasses. Plataformas como o Sigmec, MaisBrasil, Sismob, Siga e outros, são ferramentas de apoio operacional importantes para a prestação de contas continuada.

5 Considerações finais

Os desafios atuais da Administração pública são grandes dadas as exigências regimentais e regulatórias impostas pelos órgãos superiores. Com isso, o processo de captação de recursos torna-se algo intenso e minucioso, demandando recursos tecnológicos, financeiros e de pessoas qualificadas para o gerenciamento de informações. No entanto, foi verificado que nos municípios do território de identidade do Médio Rio das Contas esta é uma situação que deve ser repensada.

Dado o tamanho dos municípios, muitos deles não conseguem estruturar os setores de controle, e sequer atrair e fixar quadros capacitadas para auxiliar na elaboração de planos e gerir os processos. Isto ficou evidente na discrepância entre a captação de recursos feita por um município maior e estruturado face a outro menor. Desta forma, além do investimento em tecnologia e capacitação, deve-se mudar a postura organizacional buscando inovações no modelo tradicional de gestão dos convênios e na interlocução com o órgão financeiro gestor.

Um planejamento de curto, médio e longo prazo precisa ser realizado de maneira a desenvolver uma série de projetos estruturantes com suas possíveis fontes de financiamento, sem que estas recorram a recursos eventuais e esporádicos, que demandem grande energia da equipe interna da prefeitura para tentar viabilizar um projeto mal elaborado. Um estudo aprofundado das necessidades municipais em cada fase da expansão urbana indicará quais medidas devem ser tomadas e onde pode ser captado o recurso. Paralelo a isto, a capacitação técnica dos quadros com cursos

extensionistas, administração pública e tecnologia da informação, aumentará ainda mais a disponibilidade dos agentes e da informação de forma a se obter a máxima eficiência de gestão pública, formando um núcleo comprometido com a qualidade, transparência e eficácia que os munícipes do Território de Identidade Médio Rio das Contas merecem.

Referências

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas**: licitação, contratação, fiscalização e utilização. 3. ed. Belo Horizonte: Forum. 2012.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo.) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo. 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/9905>. Acesso em: 09 maio 2022.

ARAUJO, Paula Mara Costa de; JESUS, Renata Gomes de. Processo licitatório tipo menor preço e eficiência em compras públicas: um estudo de caso. **Revista Principia**, João Pessoa, n. 41, p. 24-38, maio 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18265/1517-03062015v1n41p24-38>. Acesso em: 09 maio 2022.

BAHIA. **Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014**. Princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, Bahia, mar. 2017. Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/Legislacao/lei13214_13042018_1439.pdf. Acesso em: 07 maio 2020.

BONELLI, Mauro Chagas. **Sustentabilidade em Obras Públicas**: O caso do Parque Madureira. 2013. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Engenharia Civil, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: http://www.urb.puc-rio.br/upload/dissertations/dissertacao_mauro_bonelli-4buPMQlo8sH_8Vnia5g.pdf. Acesso em: 09 maio 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília/DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, Brasília/DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 07 maio 2020.



BRASIL. **Portaria interministerial nº 507, de 28 de novembro de 2011.** Normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, Brasília/DF. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-dauniao/legislacao/portaria-interministerial-507-2011-conv-cttos-tc.pdf>. Acesso em: 07 maio 2020.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. A experiência de avaliação do plano plurianual (ppa) do governo federal no brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 25, 2009. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/61>. Acesso em: 07 maio 2020.

CAVALCANTE, P. L. O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 2, p. 129-150. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v58i2.168>. Acesso em: 07 maio 2020.

CRUZ, Claudia Ferreira da; FERREIRA, Araceli Cristina de Sousa; transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal: um estudo em um município brasileiro. **Revista de Contabilidade Ciências Contábeis**, v. 13, n. 2. UERJ. Rio de Janeiro. 2008. Disponível em: <http://www.atenas.org.br/revista/ojs-2.2.306/index.php/UERJ/article/viewArticle/619>. Acesso em: 07 maio 2020.

DAMIANI, Rafael Maques; DA CRUZ, Luciane dos Santos. Lei 8666/93: influência da contratação pelo menor preço na qualidade dos produtos entregues. **Interfaces Científicas**, Aracaju, v. 3, n. 1, p. 63-72, out. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17564/2316-381X.2014v3n1p63-72>. Acesso em: 01 mar. 2020.

FERNANDES, Júlio Cesar de Campos. O uso da informação de custos na busca pela excelência da gestão pública. In: IV CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: CONSAD, 2011. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:4790#:~:t ext=Pelo%20uso%20desta%20ferramenta%20gerencial,da%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABblica%20federal%2C%20conceitualmente. Acesso em: 01 mar. 2020.

GARCIA, Gabriel Lino; CARDIA NETO, João Baptista. Avaliação de superfaturamento em licitações públicas. **Revista Eletrônica E-Fatec**. v. 8. n. 1. FATEC, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://fatecgarca.edu.br/ojs/index.php/efatec/article/view/151>. Acesso em: 01 mar. 2020.

GARCIA, Luciana Emilia Machado. **Avaliação de orçamentos em obras públicas**. 2011. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em:



<http://hdl.handle.net/1884/26290>. Acesso em: 01 mar. 2020.

JUNIOR, Luiz Adalberto Phillippsen; FABRICIO, Marcio Minto. Avaliação da gestão e coordenação de projetos – aspecto qualidade – de obras públicas vinculadas à Lei n.º 8.666/93. In: II SIMPÓSIO BRASILEIRO DE QUALIDADE DO PROJETO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 2., Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro.

LACERDA, Liz. **As oportunidades de captação de recursos para os municípios**. 2019. Disponível em: <https://blog.houer.com.br/captacao-de-recursos-municipios/>. Acesso em: 01 mar. 2020.

LAURINHO, Ícaro Saraiva; DIAS, Lidiane Nazaré da Silva; MATTOS, Carlos André Correa de. Corrupção e ineficiência em licitações de governos locais e desenvolvimento humano: novas reflexões. **Revista de Contabilidade e Organizações**, [S. l.], v. 11, n. 30, p. 57-70, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/rco.v11i30.134529>. Acesso em: 01 mar. 2020.

LIMA, Andressa Ellen Silva de. **Elaboração, contratação e execução de obras públicas**. 2019. 65 f. Monografia (Especialização em Gerenciamento de Obras) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

LIMA, Emerson Carvalho de; PORTELA, Francisco Carlos. Transparência e acesso ao controle social. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**. v. 17, n. 2, p. 364-392, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v17i2.534>. Acesso em: 01 mar. 2020.

LIMA, Victor Godeiro de Medeiros. **Sobrepço e superfaturamento de obras públicas e indicadores educacionais**: uma análise de suas relações nos Estados brasileiros. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.26512/2016.03.D.20903>. Acesso em: 01 mar. 2020.

MADEIRO, Emmanuel do Vale. **Diretrizes para elementos mínimos de anteprojeto de obras de restauração de pavimentos asfálticos**. 2018. Monografia (Especialização em auditoria de obras públicas rodoviárias) - Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.bdm.unb.br/handle/10483/21117>. Acesso em: 01 mar. 2020.

MONDO, Bianca V. **Monitoramento de obras de escolas e creches financiadas pelo Governo Federal**. Disponível em: https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/18082018_relatorioOT.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.



MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação Pública** - A lei geral de licitação e o regime diferenciado de contratações. Ed. Malheiros. 2ª Ed. 2015.

NUNES, Gissele Souza de Franceschi. **Avaliação da transparência pública à luz da legislação brasileira**: um estudo nos municípios da região sul do Brasil. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

ORAIR, Rodrigo Octavio. **Investimento público no Brasil**: Trajetória e relações com o regime fiscal. IPEA. Brasília. 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/146651>. Acesso em: 01 mar. 2020.

PAULA, Jean Marlo Pepino de. **Riscos em obras públicas e o regime de contratação integrada**. Repositório do Conhecimento do IPEA. Rio de Janeiro. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5644>. Acesso em: 01 mar. 2020.

RAUPP, F. M. Prestação de Contas de Executivos Municipais de Santa Catarina: uma Investigação nos Portais Eletrônicos. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 3, 151158. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4561>. Acesso em: 01 mar. 2020.

ROCHA, Marcio Soares da; CORREIA, José Alysson Benício; JUNIOR, Ernesto Ferreira Nobre. Superfaturamento de obras públicas. *In*: VI SINAOP, 6., 2001, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: IBRAENG, 2001. Disponível em: <http://ibraeng.org/public/uploads/publicacoes/HMdEijGGiqhmlpublica.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2020.

SATO, Guilherme Pinato. A regularidade fiscal na licitação como meio de proteção ao interesse público. **Revista AGU**. Ano XII. n. 37. p. 253-288. Brasília. 2013.

SILVA, Haroldo G. X. **Otimização De Procedimentos Para Execução De Obras Públicas Em Pequenos Municípios**. 2002. 55f. Monografia (Especialização) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Paraná, 2002.

SOBRINHO, João Moraes; SILVA, Ana Paula da. A administração pública gerencial e seus reflexos nas práticas e políticas de treinamento na prefeitura de Damião. **Revista Sinergia**. FURG, [S. l.], v. 19, n. 1, p. 21–32, 2015. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/sinergia/article/view/4888>. Acesso em: 01 mar. 2020.

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



TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

YOSHINORI KAMEIYA, Marcelo; ROMEIRO, Maria do Carmo; KNISS, Claudia Terezinha. Boas práticas em gestão de projetos: um estudo na prefeitura de praia grande. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, Santa Maria, v. 10, n. 5, p. 870-887. 2017. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273454950008>. Acesso em: 01 mar. 2020.