



## Gestão de Obra Pública: Atraso em Obra do FNDE no Município de Sobradinho-BA

*Fabricio Viana Lopes<sup>1</sup>; Ana Carolina Veras do Nascimento<sup>2</sup>*

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo abordar a problemática da dificuldade na gestão de obras públicas, custeadas com recursos do Governo Federal, descrevendo os fatos que geram a lentidão e o desperdício de dinheiro. O objeto de estudo é a construção da creche do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), no Município de Sobradinho, Estado da Bahia. A metodologia aplicada é o estudo de caso, com pesquisa documental, fazendo a análise aprofundado do processo licitatório do Regime Diferenciado de Contratação nº 93/2012b do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Contrato nº 346/2014 e pesquisas bibliográfica. As análises devem identificar as falhas e posteriormente propor alternativas para assegurar melhor gestão em obras públicas e garantir o uso do bem público à população.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Regime Diferenciado de Contratações – RDC; Gestão de Obra Pública.

## Public Construction Management: Construction Delay of the FNDE in the Municipality of Sobradinho-BA

**Abstract:** This article aims to address the problem of the difficulty in the management of public works, funded with funds from the Federal Government, describing the facts that generate the slowness and the waste of money. The object of study is the construction of the Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), in the Municipality of Sobradinho, State of Bahia. The applied methodology is the case study, with documental research, making an in-depth analysis of the bidding Regime Diferenciado de Contratação nº 93/2012b do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), of Contract nº 346/2014, and bibliographic research. The analyzes should identify the failures and then propose alternatives to ensure better management in public works and ensure the use of the public good to the population.

**Keywords:** Public administration; Regime Diferenciado de Contratações – RDC; public constructions management.

<sup>1</sup> Tecnólogo em Gestão Pública pelo Centro Universitário Internacional – UNINTER.  
Contato: fabriciovianalopes@gmail.com;

<sup>2</sup> Graduação em Ciências Biológicas pela Universidade Federal do Ceará, Mestrado em Educação pelo Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Doutoranda em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Docente da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Contato: carolinaveras@yahoo.com.

## Introdução

Administração Pública é “o conjunto de órgãos e serviços do Estado e objetivamente é a expressão do Estado agindo in concreto para satisfação de seus fins de conservação, de bem-estar individual dos cidadãos e de progresso social.” (MEIRELLES, 2016, p. 89), entende-se também que a administração é “a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito Federal, Estadual ou Municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum.” (MEIRELLES, 2016, p. 88).

No Brasil, a administração pública sofre evolução constante, juntamente com o Estado. Atualmente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, depois da Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (EC nº 19/1998), trata a administração pública, no seu artigo. 37, como “direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecendo aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (BRASIL, 1988, p. 36).

A Constituição Federal de 1988, traz esses princípios expressos, além disso os princípios reconhecidos, “Doutrina e jurisprudência usualmente a elas se referem, o que revela a sua aceitação geral como regras de proceder da Administração. É por esse motivo que os denominamos de princípios reconhecidos, para acentuar exatamente essa aceitação.” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 33).

Os princípios expressos, são conceituados: a) princípio da legalidade, somente autorizado por lei deve ser a ação administrativa; b) princípio da impessoalidade, traz a igualdade de tratamento, todos são iguais perante a lei, implícito no princípio da impessoalidade, tem-se os princípios da isonomia e da finalidade; c) princípio da moralidade, impõe uma conduta ética à administração pública; d) princípio da publicidade, trata da divulgação de atos da administração pública; e, e) princípio da eficiência, a EC nº 19/1998, aborda a qualidade dos serviços prestados pela administração pública. “O núcleo do princípio e que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa situação, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum.” (MARINELA, 2017, p. 89).

Os princípios reconhecidos, e seus conceitos: a) princípio da supremacia do interesse público, trata do “primado do interesse público” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 34), mesmo o Estado agindo em interesse estatal, a finalidade maior é voltada ao interesse da coletividade; princípio da autotutela, faculta ao Estado o dever de agir, diante de irregularidades, a fim de estabelecer a legalidade; b) princípio da indisponibilidade, os bens de interesse público não são pertencentes ao Estado, cabendo à administração fazer a gestão e a conservação para o benefício da coletividade; c) princípio da continuidade dos serviços públicos, os serviços públicos atendem às necessidades imediatas da sociedade, estes serviços não podem ser interrompidos, devem ter sua continuidade; d) princípio da segurança jurídica, este princípio cuida de proteger a estabilidade na disciplina jurídica-administrativa; e) princípio da precaução, diante de uma ação que traga risco para a coletividade, deve a administração assumir posicionamento de precaução a fim de evitar danos à coletividade; f) princípio da razoabilidade, deve ser observado pela administração pública mediante a conduta apresentada dentro dos padrões de licitude e de normalidade. “Razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa. Ora, o que é totalmente razoável para uns pode não o ser para outros. Mas, mesmo quando não o seja, é de reconhecer-se que a valoração se situou dentro dos standards de aceitabilidade.” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 41); g) princípio da proporcionalidade, contém atos, decisões e condutas, que ultrapassam os limites adequados. É importante citar, “O grande fundamento do princípio da proporcionalidade é o excesso de poder, e o fim a que se destina é exatamente o de conter atos, decisões e condutas de agentes públicos que ultrapassem os limites adequados, com vistas ao objetivo colimado pela Administração, ou até mesmo pelos Poderes representativos do Estado. Significa que o Poder Público, quando intervém nas atividades sob seu controle, deve atuar porque a situação reclama realmente a intervenção, e esta deve processar-se com equilíbrio, sem excessos e proporcionalmente ao fim a ser atingido.” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 43).

Importante invocar os princípios da administração pública para nortear as análises sobre a gestão da obra pública, de forma a evitar incoerência na prestação de contas, como também influência de partidos políticos, minimizando a ocorrência de corrupção para que se possa fazer o bom uso dos recursos públicas.

A Comissão Externa com a Finalidade de Acompanhar as Obras do Governo Federal Lastreadas com Recursos do Orçamento Geral da União em Andamento no País (CEXOBRAS), em seu Relatório Final, de dezembro de 2018, identificou nas infraestruturas de creches e escolas do FNDE, e nas auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>3</sup> as seguintes causas para a paralisação de obras: “as falhas no planejamento do processo de licitação; insuficiência dos estudos geotécnicos dos terrenos; insuficiência dos recursos de contrapartida; descontinuidade na transição da gestão municipal; discrepância entre o avanço físico e o financeiro; deficiência na fiscalização das obras por parte dos municípios; projetos deficientes sem aplicação de normas de acessibilidade; abandono da obra pela construtora e rescisões contratuais; insuficiência de recursos financeiros; e decisões judiciais.” (CEXOBRAS, 2018, p. 36).

Com base no ordenamento jurídico, nos princípios que norteiam a administração pública e nas auditorias do TCU, quanto às obras de infraestrutura da educação básica, este artigo tem por objetivo analisar as causas da paralisação da obra pública proveniente do processo licitatório do Regime Diferenciado de Contratações nº 93/2012b, do FNDE e do Contrato nº 346/2014, no município de Sobradinho, Estado da Bahia.

Este estudo tem por objetivo também incentivar profissionais e acadêmicos na área da Gestão Pública e de Administração Pública, no que trata o uso de recursos públicos federais, avaliando a melhor forma de aplicação desses recursos.

## Metodologia

A metodologia utilizada é o estudo de caso. Consiste na pesquisa individual, com estudo e análise da documentação da obra paralisada, para se obter uma compreensão potencializada, das causas e fenômenos do objeto de estudo. O estudo traz um relato minucioso sobre o caso. Para a efetivação do nosso estudo de caso, organizamos nosso trabalho da seguinte forma: revisão da literatura e análise documental.

---

<sup>3</sup> Tiveram por objetivo verificar a efetividade dos recursos públicos federais aplicados em Municípios e Estados, com aplicação na infraestrutura da educação básica, como também se verificou a atuação das empresas contratadas pelo FNDE.

A pesquisa bibliográfica trata da análise e discussão de um referencial bibliográfico de literaturas, artigos e monografias sobre o tema. Para Cajueiro (2015, p. 17) “As fontes bibliográficas podem ser: livros, publicações periódicas como jornais e revistas, ou impressos diversos. Normalmente o levantamento bibliográfico é realizado em bibliotecas públicas, de universidades e em acervos de bancos de dados digitais.”

Consideramos essa parte inicial da nossa pesquisa de fundamental importância, pois contribuiu para o desenvolvimento e aprofundamento do nosso objeto de pesquisa, bem como delinear os melhores caminhos para a segunda parte da nossa metodologia de pesquisa: seleção e análise das fontes documentais.

A pesquisa documental trata de dados e documentos como arquivos, contratos, relatórios, protocolos, boletins, atas, termos, e todos os dados que se precise analisar, e que serve de fonte primária. Esses dados primários podem ser encontrados em instituições públicas. Os dados coletados são de natureza primária e reúne aspectos do objeto deste estudo. Além da bibliográfica pertinente, também é utilizada como fonte de pesquisa a norma jurídica, desde a Constituição Federal até as legislações correlativas aos processos administrativos apresentados neste estudo.

Foi feita a análise da documentação do processo administrativo licitatório do FNDE, contrato administrativo entre o Município e a prestadora de serviços de engenharia e documentos da gestão da obra pública.

A forma utilizada é o método qualitativo que permite o tratamento das informações por apresentar descrição dos problemas o que possibilita interpretar de forma eficiente os fatos, fazendo correlações com a legislação, podendo identificar as falhas no processo.

## **Procedimentos e desenvolvimento**

O objeto de estudo é a análise das causas que provocaram a paralisação da construção da creche do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), no Município de Sobradinho, Estado da Bahia, localizada na avenida José Balbino de Souza, s/n, Centro, com Termo de Convênio nº 9889/2014, com dados atuais de: data de vigência de 29/11/2019; com situação de (Em Execução) no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) do

FNDE; com percentual de execução de aproximadamente 46%; com tipo de ensino/modalidade, educação Básica/Infantil; tipo de projeto, (Projeto 1 Convencional); tipo da obra, construção; classificação, urbana; com valor atual pactuado pelo FNDE de R\$ 1.951.071,95 (um milhão, novecentos e cinquenta e um mil, setenta e um reais e noventa e cinco centavos); e com data prevista de conclusão da obra em 31/12/2019.

Os estudos se iniciam com a análise do Processo Administrativo nº 23034.026516/2012-34, do ano de 2012, em que o FNDE torna público a licitação na modalidade Regime Diferenciado de Contratações para registro de preços, sob o número 93/2012, do tipo menor preço por grupo, sendo o objeto a construção de escolas do Programa Proinfância Tipo B<sup>4</sup> e Tipo C<sup>5</sup> – abrangência Nordeste. O mesmo, obedece às tipologias dos Projetos Padrão FNDE, utilizando-se de sistemas construtivos que permitem a otimização dos processos para execução das obras, incluindo o fornecimento de projetos executivos das edificações, denominados Projetos de Transposição, e dos Projetos Executivos de Implantação, que se organizam de acordo com as especificações, quantidades estimadas e condições constantes do Projeto Básico – ANEXO I do Edital.

Após o processo licitatório, na forma de pregão eletrônico, para o registro de preço, nº 93/2012, em 20/06/2013, processo administrativo nº 23034.026516/2012-34, registrado em ata, a fornecedor, de acordo com a classificação por ela alcançada e na quantidade cotada, atendendo às condições previstas no edital e sujeitando as partes às normas constantes na Lei nº 12.462/2011. Decreto nº 7.581/2011. E subsidiariamente pela Lei nº 8.666/93 e demais normas aplicáveis. Dados coletados na Ata de Registro de Preços nº 49/2013, do FNDE.

O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) teve seu ordenamento jurídico, primeiro por Medida Provisória nº 527/2011, transformada depois na Lei 12.462/2011, (Lei do RDC), e regulamentada com o Decreto nº 7.581/2011, portanto o RDC é a mais recente modalidade de licitações e contratos. Os objetivos constam no art. 1º Parágrafo 1º, “I - ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes; II - promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; III - incentivar a inovação tecnológica; e IV - assegurar

---

<sup>4</sup> Projeto com capacidade de atendimento até 224 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 112 crianças em período integral.

<sup>5</sup> Projeto com capacidade de atendimento até 120 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 60 crianças em período integral.

tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública. (BRASIL, 2011).

A aplicação na área da educação, deu-se com a publicação da Lei 12.722/2012, que trata da ampliação da oferta da educação infantil, e que inseriu o no art. 1º, parágrafo 3º, na Lei do RDC, a seguinte redação, “também é aplicável às licitações e aos contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino.”. Após a alteração se verifica um crescimento da aplicação dessa modalidade na área da educação.

Em análise documental, verifica-se que o processo licitatório tem uma primeira falha, que é a aplicação do tipo “menor preço”, em que os critérios mínimos de qualidade em edificações de baixa complexidade, não são exigidos, todavia seria necessário o tipo “melhor técnica e menor preço”, pois não se justifica uma proposta do tipo menor preço em razão de vantagens extras.

A obra deveria trazer uma inovação tecnológica e a possibilidade de execução com metodologias diferentes e ou tecnologia de domínio restrito, porém a metodologia inovadora de construção, e o domínio restrito, deixa uma fragilidade na concepção da planilha orçamentaria, além disso, a falta de projeto básico e projeto executivo traz mais precariedade à construção da obra da creche. Segundo Campelo e Cavalcante (2014, p. 520), “Logo, devem constar do projeto básico todos – repetimos, todos – os elementos necessários e essenciais para a caracterização da obra e a elaboração do orçamento. A Lei considera que tais condições são suficientes para garantia dos valores fundamentais da licitação.”

Quanto ao referencial de custos para o anteprojeto, pode-se dizer que alguns itens da obra não poderão constar num orçamento detalhado como em um projeto executivo e até num projeto básico. Além disso, algumas metodologias executivas não poderão ser aplicadas. No art. 9º, §2º, inciso II, da Lei nº 12.462/2011, relata que “o valor estimado da contratação será calculado com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedida ou paramétrica”.

Na documentação analisada e no processo de contratação não foi identificado parâmetros para resultar um orçamento estimado. Esse orçamento estimado seria um balizador, como critério para estabelecer um orçamento em um anteprojeto, para a aceitabilidade de um preço da obra. Outro aspecto a observar é a topografia do terreno onde

seria construída cada unidade escolar (creche), é um fator que inviabilizaria o valor da obra pública e não poderia ser considerado, pois os valores pagos pela administração pública seriam os praticados pelo mercado, a topografia seria uma variável com grande influência no valor global da obra.

A obra de construção da creche pelo Programa Proinfância deveria ter um projeto básico com elementos mínimos, como consta no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993, como observado abaixo:

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 (BRASIL, 2017, p. 14).

Os elementos mínimos do projeto básico para obras de edificação como é o caso da obra da creche do FNDE, em que a Orientação Técnica do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas OT IBRAOP nº 014/2006<sup>6</sup> – Projeto Básico, formalmente acolhida pelo TCU no Acórdão nº 632/2012- Plenário, seria:

[...] o levantamento topográfico; a sondagem, com perfil geológico do terreno; projeto arquitetônico com detalhes e que possam influir na construção; projeto de terraplanagem com cortes e materiais de aterro; projeto de fundações; projeto estrutural, projeto de instalações hidráulicas; projeto de instalações elétricas; projeto de instalações telefônicas; projeto de instalações de prevenção de incêndio; projeto de instalações especiais (lógica, CFTC, alarme, detecção de fumaça; projeto de instalações de ar condicionado; e projeto de paisagismo. (CAMPELO; CAVALCANTE, 2014, p. 496-499).

---

<sup>6</sup> Orientação Técnica OT-IBR nº 0014/2006 – Projeto Básico. 1. Ed. Válida a partir de 07.11.2006. p. 9.

No Regime Diferenciado de Contratações Públicas o projeto básico é definido no art. 2º, inciso IV, da Lei 12.462/2011,

[...] projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para, observado o disposto no parágrafo único deste artigo: a) caracterizar a obra ou serviço de engenharia, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares; b) assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento; e c) possibilitar a avaliação do custo da obra ou serviço e a definição dos métodos e do prazo de execução.(BRASIL, 2011, p. 3).

E no seu parágrafo único,

O projeto básico referido no inciso IV do caput deste artigo deverá conter, no mínimo, sem frustrar o caráter competitivo do procedimento licitatório, os seguintes elementos: I - desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar seus elementos constitutivos com clareza; II - soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a restringir a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem a situações devidamente comprovadas em ato motivado da administração pública; III - identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento; IV - informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra; V - 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, exceto, em relação à respectiva licitação, na hipótese de contratação integrada; VI - orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados. (BRASIL, 2011, p. 3).

A Lei 8.666/1993, (Lei de Licitações e Contratos), trata no seu art. 6º, inciso X,

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;”, já na Lei 12.462/2011, (Lei do RDC), art. 2º, inciso V, “projeto executivo: conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas técnicas pertinentes;”, e mais a frente, no art. 8º, § 7º, “É vedada a realização, sem projeto executivo, de obras e serviços de engenharia para cuja concretização tenha sido utilizado o RDC, qualquer que seja o regime adotado.(BRASIL, 2017, p. 16).

O Regime Diferenciado de Contratação, fala em Projeto Executivo, que prever elementos necessários para execução completa da obra, porém, observam-se falhas na concepção da obra de que trata este artigo científico. Sabe-se que o RDC, preconiza o sigilo do orçamento até a adjudicação do objeto da licitação. Conforme previsto, neste momento, a empresa apresentou tecnologia inovadora para construção de edificação, apresentou também,

ensaios feitos e que constam na análise da declaração de viabilidade do empreendimento, obra pública, Editais nº 93/2012 e nº 94/2012 – Registro de Preços.

A empresa qualificada através do Registro de Preços, assina Contrato com a Prefeitura Municipal de Sobradinho, em que consta um valor total de R\$ 1.621.287,00 (um milhão, seiscentos e vinte e um mil e duzentos e oitenta e sete reais), conforme quadro abaixo.

**Quadro 1:** Quadro de Preços da Obra Pública.

<b>Item</b>	<b>Descrição</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor Unitário em R\$</b>	<b>Valor Total em R\$</b>
1	MUR – Muro	180,00	140,00	25.200
2	FOS – Fossa	1,00	3.728,00	3.728,00
3	SDG – Sondagem do Terreno	7,00	354,00	2.478,00
4	EDIF B – Edificação principal do Proinfância B	1,00	1.554.516,00	1.554.516,00
5	ACS – Acessos	27,30	50,00	1.365,00
6	PSG – Paisagismo	823	9,00	7.407,00
7	MTR – Momento de Transporte	150000	0,14	21.000,00
8	PROJB – Elaboração do Projeto de Implantação	1	5.593,00	5.593,00
			<b>TOTAL</b>	<b>1.621.287,00</b>

**Fonte:** Contrato Administrativo nº 346

Em análise da planilha apresentada acima, tem-se para elaboração de Projeto de Implantação, um valor de execução que já se encontrava defasado. As disposições dos valores da obra constantes no contrato, permitem apontar um desequilíbrio entre os itens descritos e os itens necessários para constar na planilha acima. O Contrato teve um prazo de vigência de 12 meses. A ordem de serviço de início de sondagem foi datada no dia 01/08/2014 e a ordem de serviço de construção no dia 24/12/2014.

A empresa contratada é notificada pela contratante no dia 20/02/2015, em que não constava a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de execução da obra, estando esta paralisada sem justificativa.

A ART é um instrumento indispensável para a obra, para que se busque definições das responsabilidades no âmbito penal, civil e administrativo, em caso de serviços executados em órgãos públicos, é compulsório o recolhimento da ART, inclusive do responsável pela fiscalização da obra. Segundo Campelo e Cavalcante. “Adequado, finalmente, apresentar o conteúdo do Decreto nº 7.983/2013 – que estabelece regras e critérios para elaboração de orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União –, a prever o seguinte:” art. 10º A Anotação de Responsabilidade Técnica pelas planilhas orçamentárias deverá constar do projeto que integra o edital de licitação, inclusive em suas eventuais alterações. “Trata-se de documento necessário para elucidar a responsabilidade do autor do orçamento do projeto com eventuais falhas ou superavaliações e dar causa a eventual contratação antieconômica.” (CAMPELO; CAVALCANTE, 2014, p. 58).

A Lei 8.666/1993, no seu art.78, inciso V, que trata de motivo para a rescisão de contrato, “a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à Administração;”. A paralisação da obra traz um prejuízo à administração pública e também à população que não tem ainda o bem público, creche que iria atender aos mais carentes do Município de Sobradinho.

A Contratante, no dia 16 de março de 2015, solicita o cumprimento da Cláusula Décima do Contrato nº346/2014, que trata das garantias: "CLÁUSULA DÉCIMA - No prazo de até 15 (quinze) dias após assinatura deste ajuste, e antes da emissão da Ordem de Serviço, a CONTRATADA deverá prestar garantia correspondente 5% (cinco por cento) sobre valor da contratação, em conformidade com disposto no art. 56 da Lei 8.666/1993, por força do artigo 39 da Lei nº 12.462/2011, podendo ser ofertada: Caução em dinheiro ou títulos da dívida pública; II Seguro Garantia; II Fiança Bancária." e "PARÁGRAFO SEGUNDO -... apólice de Seguro de Risco de Engenharia com cobertura de Responsabilidade Civil Geral e Cruzada, tendo a CONTRATANTE como BENEFICIÁRIA, com valor (importância segurada) prazo de vigência não inferior ao do contrato, sob pena de aplicação das cominações previstas neste instrumento,...". No dia 17 de março de 2015, é apresentada a Apólice de Seguro de nº 024612014000207750007274, da Austral Seguradora S/A.

As garantias para a execução do contrato. “As leis administrativas facultam à Administração a exigência de garantia a fim de assegurar a execução do contrato. Por isso mesmo, só pode ser pedida ao licitante vencedor. A escolha da garantia fica a critério do contratado, dentre as modalidades enumeradas na lei. Quando pretendida pela Administração, deverá constar do edital ou convite e ser liberada após execução integral do contrato e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente”, (MEIRELLES, 2015, p. 252) e “A perda da garantia se dá toda vez que seu ofertante faltar com o prometido à Administração, nos termos do edital ou do contrato, ou em consequência do desconto de débitos ou de multas em que o contratado incidir e não recolher no devido tempo. Nesses casos, a Administração poderá incorporar ao patrimônio a caução em dinheiro ou em títulos, até o limite devido pelo contratado, ou cobrar do fiador ou do segurador as respectivas garantias por eles prestadas. Reduzida ou perdida a garantia inicial, é lícito à Administração exigir sua recomposição para prosseguimento do contrato, sob pena de rescisão unilateral por inadimplência do contratado”. (MEIRELLES, 2015, p. 253).

As principais modalidades da garantia exigida pela administração pública para assegurar a execução e o cumprimento dos contratos são o seguro-garantia e a fiança bancária. “Seguro-garantia: conhecido na linguagem empresarial por performance bond, é a garantia oferecida por uma companhia seguradora para assegurar a plena execução do contrato. Na apólice de seguro-garantia a seguradora obriga-se a completar à sua custa o objeto do contrato ou a pagar à Administração o necessário para que esta o transfira a terceiro ou o realize diretamente” (MEIRELLES, 2015, p. 253). “No Brasil, iniciou-se sua utilização nos grandes contratos de construção do “Metrô” de São Paulo, e devem observar as normas da SUSEP. Entendemos que essa modalidade deve ser escolhida pela Administração como regra e, inclusive, exigir que a seguradora também fiscalize a correta execução do contrato, de seu cronograma e das medições.” (MEIRELLES, 2015, p. 254).

A empresa contratada é notificada pela segunda vez no dia 24/04/2015, em que constava a falta da Placa da Obra, a reincidência da falta da ART de execução e que a obra encontrava-se paralisada.

A falta da Placa da Obra, feriu o princípio constitucional da publicidade, sendo falta grave para o administrador público e para a contratada responsável pela execução da obra. “Os princípios básicos da administração pública estão consubstanciados em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador e na interpretação do Direito

Administrativo” e “por esses padrões é que deverão se pautar todos os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público. Constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais”. (MEIRELLES, 2015, p. 92).

A Contratada é notificada pela terceira vez no dia 26/06/2015, consta no termo de Notificação o grau de não conformidade alta no índice de Faltas do FNDE, pois segue a obra sem a “placa da obra”, sem dar a devida publicidade e a obra continuava paralisada sem justificativa.

A empresa contratada no dia 19 de junho de 2015, solicita à contratante um restabelecimento do Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato, em que justifica que o contrato de prestação de serviços de engenharia para construção de creches escolas para Programa PróInfância, utilizando-se de Projetos Padrão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE, métodos construtivos inovadores, após aprovadas as propostas de preço, houve fase de elaboração do projeto de transposição concomitante qualificação técnica do produto, tendo como consequência diversas solicitações de alteração no produto, gerando aumento de custos não previstos na fase orçamentária. Por esta razão, cumpre esclarecer que projeto de transposição tem como finalidade adequar Projeto Padrão do FNDE, inicialmente idealizado apenas para construção convencional. Logo, considerando que o projeto objeto da licitação visa utilização do método construtivo inovador, faz-se necessária evidente adequação quanto aos valores da proposta original. Considerando ainda os aumentos de preços observados no mercado como um todo, durante período de tempo decorrido desde apresentação da proposta original, chega-se ao presente momento com defasagens, discrepâncias absolutamente insustentáveis, entre valor contratado e os custos de execução.

A empresa solicita um realinhamento no valor do contrato, diante do aumento de preços no mercado, porém o valor global teria um acréscimo de R\$ 335.398,52 (trezentos e trinta e cinco mil, trezentos e noventa e oito reais e cinquenta e dois centavos), equivalente a aproximadamente 20,69% (vinte vírgula sessenta e nove por cento), onde deveria a contratante arcar com este acréscimo.

Ata de Registro de Preços nº 49/2013, em que consta a Proposta Comercial de 11 de dezembro de 2013, diz “No preço global proposto estão incluídas todas as despesas diretas, indiretas e quaisquer outras necessárias à perfeita e total execução dos serviços desta

contratação, constituindo-se, portanto, na única remuneração devida pelo contratante.”, deixa claro que o valor global não se altera. E que versa sobre os preços, Ata de Registro de Preços em seus itens: 5.1. A qualquer tempo, conforme previsto no Art. 105 do Decreto nº 7.581/2011, o preço registrado poderá ser revisto em decorrência de eventual redução daqueles existentes no mercado, cabendo ao FNDE convocar os fornecedores registrados para negociar o novo valor; 5.2. Caso o fornecedor registrado se recuse a baixar os preços registrados, o FNDE poderá cancelar o registro ou convocar todos os fornecedores registrados para oferecerem novas propostas, gerando novo julgamento e adjudicação para esse fim.

Diante da formalização da proposta que compõe a Ata de Registro de que está amparada pelas normas jurídicas específicas, constantes na: Lei nº 12.462/2011; Decreto nº 7.581/2011; e Lei nº 8.666/1993. Não se admite acréscimos ao contrato nº 346/2014. Admitindo somente, quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o FORNECEDOR registrado não puder cumprir o compromisso mediante requerimento devidamente comprovado, o FNDE poderá: liberar o FORNECEDOR registrado do compromisso assumido sem aplicação de penalidade, confirmando a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados, e desde que o requerimento ocorra antes do pedido de fornecimento; convocar os demais FORNECEDORES classificados para o item, visando a igual oportunidade de negociação.

A contratante, diante dos argumentos da contratada em solicitar o reequilíbrio Econômico-Financeiro, do impedimento descrito na Ata de Registro de Preços, e dos Termos de Notificação não atendidos pela contratada e que não houve neste período nenhum recursos financeiro repassado para a contratada, no dia 06 de julho de 2015, é publicado o Decreto Municipal nº 067/2015, que “Rescinde o Contrato Administrativo nº 346/2014, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Sobradinho e a empresa MVC Componentes Plásticos Ltda. E dá outras providências”. “Considerando: que a empresa em questão logo após o início das obras resolveu abandonar os trabalhos; que a empresa não comunicou à Prefeitura Municipal de Sobradinho o motivos por ter abandonado a obra; o teor das notificações que foram encaminhadas à empresa que, até o momento, nem retomou a obra e nem apresentou qualquer justificativa para a paralisação; a Cláusula Décima Quinta, parágrafo primeiro, inciso I, prevê que a administração pode decretar a rescisão unilateral do contrato quando a empresa der causa a algumas das hipóteses descritas no art. 78, da Lei n 8.666/1993; que o art. 78, Inciso V, prevê que o contrato pode ser rescindido em caso de paralisação de serviço sem justa causa

e sem comunicação à Prefeitura Municipal de Sobradinho; que a empresa abandonou a obra, conforme notificações e demais documentos apresentados pela Secretaria de Planejamento e Gestão Urbanística.”

A rescisão administrativa e efetivada por ato próprio unilateral da administração, diante de inadimplência da contratada, tal ato independe de ordem e decisão jurídica, pois se trata de privilégio de contratos administrativos. “O ato rescisório, expresso em decreto ou despacho, deverá ser consubstanciado em termo, no qual se descreva o Estado em que se encontra o objeto do contrato e se indiquem os motivos e disposições normativas ou contratuais, que embasaram a rescisão, para que a qualquer tempo se possa evidenciar sua legitimidade e fixar a indenização, devida. Esse termo é o ato formalizador da rescisão administrativa, operando seus efeitos a partir da data de sua publicação ou ciência oficial ao interessado.” (MEIRELLES, 2015, p. 278). “A rescisão administrativa por inadimplência do contratado ocorre quando este descumpra cláusula essencial do contrato e, em consequência, retarda ou, paralisa sua execução ou desvirtua seu objeto. A inadimplência pode ser culposa, quando resultante de negligência, imprudência, imprevidência ou imperícia do contratado,” (MEIRELLES, 2015, p. 278).

A inexecução ou inadimplência dos prazos e o não atendimento do contrato e das notificações, enseja em aplicação de sanções legais ou contratuais. Essas sanções podem ser de multa e ou rescisão do contrato, com cobrança de danos, no art. 3º do Decreto Municipal nº 067/2015 diz, “As multas aplicadas nos dias 20 de fevereiro de 2015, 28 de abril de 2015 e 26 de junho de 2015, devem ser cobradas da empresa na forma determinada pela legislação vigente.”

## **Resultados e discussões**

Após análise do estudo de caso, foi identificado inicialmente os seguintes problemas: obra iniciada sem os procedimentos necessários, o que denota falta de orientação técnica; as reincidentes paralisações da obra, o que provoca atraso e prejuízos ao erário público.

As pequenas obras como a construção da creche no município de Sobradinho que demandam baixo custo de investimento financeiro, pouco aparato tecnológico e que se prevê a conclusão num curto prazo, quando ficam inacabada, pode-se admitir a liberação de

recursos, porém o que se verifica em alguns casos é que o recurso não é o problema, mas sim a ausência de apoio técnico, contratos mal elaborados e a inexistência efetiva de órgãos de controle in loco, que colaboram para a paralisação, como no caso em estudo.

A discussão vai mais além, a falta de um macroplanejamento do processo administrativo, e o planejamento precário no campo da engenharia, no qual consta apenas uma análise superficial dos custos, também é fator que leva a paralisação. Assim, cabe ao governo criar mecanismos para a melhor seleção e planejamento dos projetos de infraestrutura, inclusive com estudos de viabilidade econômica e financeira. Outro aspecto importante é a escolha da modalidade de execução do projeto. Não foi identificadas análises e estudos objetivos para seleção da modalidade de execução, a fim de obter um melhor custo benefício nas obras das creches do FNDE.

A discussão trata também do microplanejamento, pois o detalhamento de projetos de engenharia, dos seus orçamentos, dos cronogramas e da avaliação de riscos, podem viabilizar a fluidez e eficiência na execução da obra pública, evitando o aparecimento de problemas técnicos. Além disso, a qualificação dos responsáveis pelo projeto, em termos de recursos humanos, a disponibilidade de equipamentos, o acompanhamento adequado em todos os processos de execução das obras, colaboram para o bom desempenho da construção do bem público. Um fator importante a ser observado é o equilíbrio contratual, pois a falta deste mecanismo ocasiona muitas vezes: o abandono da obra; pedidos de aditivos; problemas na execução financeira, com a demora de liberação de recursos, tendo como consequência paralisações e abandono de obras. Assim, faz-se necessário o fortalecimento dos controles internos da administração pública, pois a eficiência desses órgãos poderia identificar problemas com mais rapidez e os solucionar, evitando o desperdício de dinheiro público.

### **Considerações finais**

A obra pública foi analisada com a ótica da relevância de se primar pela observância de todos os procedimentos legais. O descaso a esses, ocasiona a paralisação da obra e consequentemente prejudica muito a população que poderia estar usufruindo dos seus serviços. Além disso, os erros nos procedimentos administrativos acarretam desperdício de recursos públicos, provocam o aumento da dívida pública, com o agravante de que a interrupção deixa

as instalações da obra a mercê de depredações e depreciação, aumentando o custo de um eventual retorno.

Com relação ao que fazer após a rescisão do contrato, vale a pena considerar o retorno da obra, pois não houve pagamento que qualquer tipo de serviço à empresa contratada nesse estudo de caso, porém, é necessário fazer estudos para migração do sistema de metodologia inovadora para a construção convencional, e se é viável o custo adicional para compensar esse tipo de projeto, e ainda fazer avaliação da melhor modalidade para conclusão do projeto. Em obras públicas, deve haver um melhoramento no planejamento, tanto macro com micro, como também, na execução das atividades dos controles internos, fortalecendo institucionalmente todos os órgãos encarregados destes controles. Diante disso, uma questão deve ser abordada, se os mecanismos de controle são suficientes para guardar os princípios da administração pública. Dispõe-se atualmente, de mecanismo como a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas e O Portal da Transparência da Controladoria Geral da União, que é um canal em que a população pode acompanhar a utilização dos recursos públicos. Para tanto, é necessário que a população faça o papel também de fiscalizador, para que as políticas públicas como a construção da creche da Educação Infantil, possa beneficiar o cidadão, promovendo o bem-estar social.

A creche do Programa Proinfância, caso não tivesse sido paralisada, estaria desde de 24/12/2015, atendo aproximadamente 200 famílias da comunidade no entorno da Quadra S 24, na Vila São Joaquim, os quais são, em sua maioria de baixa renda e vivendo em estado de vulnerabilidade social. Além disso, o funcionamento da instituição iria gerar emprego e desenvolvimento para a localidade. Assim, fica evidente que a administração pública ao iniciar o projeto de uma obra deve zelar pelo cumprimento de todos os atos legais, tendo sempre como objetivo o serviço que deve prestar ao cidadão, principalmente os mais carentes, pois são os que mais sofrem com os atrasos e as interrupções das obras, como na do caso em estudo.

## Referências

BRASIL. Constituição 1988. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas

Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>. Acesso em 15 abr. 2019.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em 14 abr. 2019.

BRASIL. Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm)>. Acesso em 16 abr. 2019.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em 20 abr. 2019.

BRASIL. Lei n. 12.722, de 3 de outubro de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112722.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112722.htm)>. Acesso em 15 abr. 2019.

BRASIL. Decreto n. 7.581, de 11 de outubro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7581.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7581.htm)>. Acesso em 20 abr. 2019.

BRASIL. Decreto n. 7.983, de 8 de abril de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7983.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7983.htm)>. Acesso em 15 abr. 2019.

CAJUEIRO, Roberta Liana Pimentel; Manual para elaboração de trabalhos acadêmicos: guia prático do estudante. 3. Ed. Petrópolis: Vozes, 2015, 110 p. ISBN 978-85-326-4354-4.

CAMPELO, Valdir; CAVALCANTE, Rafael Jardim; Obras Públicas, Comentários à Jurisprudência do TCU. 3 ed. ver. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, 645p. ISBN 978-85-7700-848-3.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. São Paulo: Atlas, 2015. ISBN 978-85-224-9739-3.

CEXOBRAS, Relator do Relatório Final – Comissão Externa com a Finalidade de Acompanhar as Obras do Governo Federal Lastreadas com Recursos do Orçamento Geral da União em Andamento no País (CEXOBRAS) Brasília 2018. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=D332EA0EC92177894A967B27327E81BF.proposicoesWebExterno2?codteor=1700530&filename=REL+1/2018+CEXOBRAS](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D332EA0EC92177894A967B27327E81BF.proposicoesWebExterno2?codteor=1700530&filename=REL+1/2018+CEXOBRAS)>. Acesso em 16 abr. 2019.

FERREIRA, Ana Carla dos S. A.; FERREIRA, Bianca dos S. A.; BRITO, Renato da S.; Obras públicas inacabadas: as principais causas que resultam em desperdício de dinheiro público. Volta Redonda: 2017, 14 p.

MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. Brasil I. Título. 16-1586. CDU 35. ISBN 978-85-472-1916-1.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016. 968 p. ISBN 978-85-392-0319-2.



**Como citar este artigo (Formato ABNT):**

LOPES, Fabricio Viana; NASCIMENTO, Ana Carolina Veras do. Gestão de Obra Pública: Atraso em Obra do FNDE no Município de Sobradinho-BA. **Id on Line Rev.Mult. Psic.**, 2019, vol.13, n.45 SUPLEMENTO 1, p. 21-39. ISSN: 1981-1179.

Recebido: 14/05/2019

Aceito 17/05/2019