

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Ana Carolina Oliveira da Fonseca

**PRAÇA ARLINDO RUDOLPHO WEBER:
CAUSAS E IMPACTOS DE ADITIVOS NO CONVÊNIO FIRMADO
ENTRE O GOVERNO FEDERAL E O MUNICÍPIO DE SAPIRANGA**

**Porto Alegre
2019**

Ana Carolina Oliveira da Fonseca

**PRAÇA ARLINDO RUDOLPHO WEBER:
CAUSAS E IMPACTOS DE ADITIVOS NO CONVÊNIO FIRMADO
ENTRE O GOVERNO FEDERAL E O MUNICÍPIO DE SAPIRANGA**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Diogo Joel Demarco
Coorientador(a): Ana Julia Possamai

Porto Alegre
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann

Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Fonseca, Ana Carolina Oliveira da

Praça Arlindo Rudolpho Weber: causas e impactos de aditivos no convênio firmado entre o Governo Federal e o Município de Sapiranga / Ana Carolina Oliveira da Fonseca. -- 2019. 78 f.

Orientador: Diogo Joel Demarco. Coorientadora: Ana Julia Possamai.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Gestão Pública UAB/UFRGS, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Transferências voluntárias União. 2. Contrato de repasse. 3. Aditivo de valor. 4. Prorrogação de prazo. I. DEMARCO, Diogo Joel, orient. II. POSSAMAI, Ana Julia, coorient. III.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pela autora.

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico

CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS

Telefone: 3308-3801

E-mail: eadadm@ufrgs.br

Ana Carolina Oliveira da Fonseca

**PRAÇA ARLINDO RUDOLPHO WEBER:
CAUSAS E IMPACTOS DE ADITIVOS NO CONVÊNIO FIRMADO
ENTRE O GOVERNO FEDERAL E O MUNICÍPIO DE SAPIRANGA**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em _____ de _____ de 2019.

Banca Examinadora

Examinador(a): Nome e Sobrenome

Examinador(a): Nome e Sobrenome

Orientador: Diogo Joel Demarco

Coorientadora: Ana Julia Possamai

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos amigos e familiares, que me apoiaram durante todo o curso.

A Deus, pela vida repleta de saúde e bênçãos.

Ao meu orientador, pelos assessoramentos em momentos cruciais.

Meu agradecimento especial ao Estevão, meu parceiro de vida, que foi incansável nos incentivos em todos os momentos que precisei!

RESUMO

O presente estudo buscou analisar as causas e impactos gerados em consequência dos aditivos de valores e prazos, no contrato de repasse firmado entre o Governo Federal e o município de Sapiranga, para a execução da obra de reforma e cobertura da Praça Rudolpho Arlindo Weber. O referencial teórico usado para embasar as análises foi pautado em três temas: o primeiro acerca do federalismo fiscal brasileiro e tipos de transferências entre o Governo Federal e seus entes federativos; o segundo tema foi a legislação pertinente ao assunto estudado, com a apresentação de leis federais e acórdãos do TCU; o último, e não menos importante, foi o tema sobre planejamento e gerenciamento de obra, com foco em obra pública, a fim de explorar conceitos e informações relevantes para as análises. O trabalho é um estudo de caso, sendo que a metodologia utilizada foi pesquisa documental, majoritariamente de fonte primária. As fontes secundárias foram utilizadas especificamente para as análises dos impactos sociais oriundos dos aditivos de prazo. Foram analisados documentos públicos como o processo licitatório, tanto do contrato para a elaboração do projeto, quanto da contratação da empresa executora da obra, com ênfase nos termos de alterações contratuais referentes a aditivos e de prazos e valores; documento da celebração do contrato entre a União e o município de Sapiranga. A partir de pesquisa explicativa e do método de raciocínio indutivo, foram realizados dois focos de análises: as causas e impactos financeiros relacionados aos aditivos e valor, e as causas e impactos sociais a partir de reportagens da mídia local em relação à obra. As análises trouxeram à luz informações essenciais para a formulação de propostas a fim de erradicação ou mitigação das falhas identificadas, as quais compreendem o objetivo implícito do estudo: a busca constante pelo aperfeiçoamento da gestão na Administração Pública.

Palavras-chave: Obra Pública. Transferências voluntárias. Federalismo Fiscal Brasileiro. Aditivos de valor. Aditivos de prazo.

ABSTRACT

This study has sought to analyze the causes and impacts generated in consequence of the additives of values and deadlines, in the onlending contract set between the Federal Government and the town of Sapiranga, for the execution of Rudolpho Arlindo Weber Square's roofing and reconstruction work. The theoretical framework used to support the analysis was grounded by three themes: the first about the Brazilian fiscal federalism and types of transferences between the Federal Government and its federal entities; the second theme was the legislation which is pertinent to the subject studied, with the presentation of federal laws and judgments from the Federal Court of Auditors (Tribunal de Contas da União); the last one, and not least important, was the theme about the work's planning and management, with focus on public work, in order to explore relevant concepts and information for the analysis. This work is a case study, in which the methodology used was document research, mostly from a primary source. The secondary sources were used specifically for the analysis of social impacts deriving from the additives of deadlines. Public documents were analyzed, as for the bidding process, not only from the project's elaboration contract, but also from the contracting of the company that executed the work, with emphasis in the contractual amendment terms regarding the additives of deadlines and values; document of contract signature between the Union and the town of Sapiranga. From the explicative research and the intuitive reasoning method, two focus of analysis were carried out: the financial causes and impacts related to the additives of value, and the social causes and impacts from local media reports related to the reconstruction work. The analysis brought to light essential information to the formulation of proposals in order to eradicate or mitigate the identified flaws, which comprehend the implicit objective of the study: the constant search for management perfecting in the Public Administration.

Keywords: Public work. Voluntary transferences. Brazilian Fiscal Federalism. Additives of value. Additives of deadline.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAIXA – Caixa Econômica Federal

FISCOBRAS – Plano de Fiscalização do TCU

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

MI – Ministério de Integração Nacional

MTur – Ministério do Turismo

SICONV – Sistema de Convênios do Governo Federal

SINAPI – Sistema Nacional de Preços

TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Novos valores limites para aquisições públicas por meio de licitação	24
Figura 2 – Percentual de convênios celebrados entre o município de Sapiranga e Órgãos Superiores da União	37
Figura 3 – Valor celebrado entre o município de Sapiranga e Órgãos Superiores da União, em percentual	37
Figura 4 – Imagem demonstrativa do projeto de reforma e cobertura da praça Arlindo R. Weber	45
Figura 5 – Trecho do relatório técnico emitido pela fiscal do município, para a verificação da necessidade de aditivo de aterro apiloado	53

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Alterações de contrato	51
Tabela 2 – Ordens bancárias – OB – emitidas pela União (repasse)	59
Tabela 3 – Compilação de notas fiscais emitidas e pagamentos realizados	60

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 REVISÃO TEÓRICA	18
2.1 Federalismo Fiscal Brasileiro	18
2.1.1 Tipos de transferências de recursos da União para os municípios	20
2.2 Fundamentos jurídicos para a execução de obras públicas	22
2.2.1 Lei Federal 8.666/93	22
2.2.2 Decreto Federal nº 6.170/2007	25
2.2.3 Portaria Interministerial nº 507/2011	25
2.2.4 Acórdãos e material bibliográfico do TCU – Tribunal de Contas da União.	29
2.3 Fundamentos sobre o planejamento e gestão de obras públicas	31
3 OBRA “REFORMA E COBERTURA DA PRAÇA ARLINDO RUDOLPHO WEBER”	36
3.1 Convênio firmado entre o Governo Federal e o Município de Saporanga	38
3.2 Análise da contratação da empresa para elaboração do projeto	40
3.2.1 Análise da contratação de empresa para elaboração do projeto	40
3.3 Análise do processo licitatório para a execução da obra	45
3.4 Análise da execução da obra a partir da assinatura do contrato	46
3.4.1 Contrato de prestação de serviços e ordem de início de obra	46
3.4.2 Execução da obra	47
3.4.3 Alterações contratuais da obra	47
3.4.4 Aditivos (e supressões) de serviços durante a execução da obra	49
3.4.4.1 <i>Análise dos aditivos de serviço</i>	52
3.4.5 Prorrogações de prazo (aditivo de prazo)	58
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
REFERÊNCIAS	69
ANEXOS	73
Anexo A – Notícia do Jornal Repercussão, de 29/01/2016	74
Anexo B – Notícia do Jornal Repercussão, de 25/04/2016	75
Anexo C – Notícia do Jornal Repercussão, de 14/01/2017	76
Anexo D – Notícia do Jornal Repercussão, de 12/09/2017	77
APÊNDICES	78
Apêndice A – Termo de Referência	79

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a administração pública municipal não dispõe de recursos financeiros suficientes para a implementação integral de suas políticas públicas. Dessa forma, é necessária a celebração de contratos entre entes federativos e a União, a qual concentra a maior parte desses recursos.

Parte dessas políticas públicas visa à execução de obras, cujos objetivos são a implementação e melhorias nas áreas de infraestrutura urbana, equipamentos urbanos e embelezamentos das cidades, promovendo o bem estar e o desenvolvimento da sociedade.

Desse modo, no Brasil, o federalismo é a forma de distribuição de competências entre os entes federativos, tanto políticas, fiscais quanto administrativas, assim como o grau de hierarquização em caso de competências concorrentes e instrumentos de coordenação em caso de competências em comum.

Esse arranjo federativo foi se moldando ao longo dos anos, desde a Proclamação da República, quando se instituiu essa forma de governo, passando por crises que resultaram em períodos de alargamento e restrição de autonomia e competência entre o Estado e os entes federativos.

A partir da Constituição de 1988, em favor da descentralização e da democratização, estados e municípios tornaram-se atores importantes na implementação de políticas públicas, entre outras competências. Embora a Constituição estabeleça poderes aos municípios, na área fiscal, o modelo de distribuição de recursos oriundos de impostos e outras receitas concentra os recursos fiscais na União, tornando municípios financeiramente dependentes.

Dessa forma, os municípios buscam outras formas legais com a União, para obtenção de recursos com objetivo de viabilizar suas políticas públicas.

Nesse sentido, as formas de transferências de recursos da União para os entes federativos são as transferências constitucionais, as transferências legais (royalties de petróleo, por exemplo) e as transferências voluntárias, que são os casos de convênios e contratos de repasses entre a União e estados e municípios.

As transferências voluntárias da União são definidas no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como a entrega de recursos financeiros a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou destinado ao sistema Único de

Saúde (SUS), constituindo uma das principais fontes de recursos para execução de obras públicas. A operacionalização dessas transferências ocorre mediante celebração de convênios ou contratos de repasse e termos de parcerias e, geralmente, decorrem de emendas parlamentares.

Um exemplo dessas transferências voluntárias é o caso objeto do presente trabalho, o contrato de repasse para a execução da “Reforma e cobertura da Praça Arlindo Rudolpho Weber”, no município de Sapiranga/RS.

Para a celebração desses contratos entre a União, seus entes federativos e entidades sem fins lucrativos, devem ser atendidas legislações específicas, visando ao bom uso dos recursos públicos.

Além disso, as obras públicas devem atender plenamente às necessidades da população. Não é mais admitido que sejam realizadas ações casuísticas, projetos sem critérios técnicos e de forma irresponsável. Vivemos em um momento em que a população tem mais consciência de que um recurso mal investido impacta negativamente em outras áreas, assim, não tolera mais a má gestão dos recursos financeiros, como muitas vezes era praxe.

Desse modo, é imprescindível que os gestores públicos e técnicos envolvidos no processo sejam conhecedores de todos os trâmites e legislações que envolvem a elaboração de projeto e execução de uma obra pública, para que seja realizado o gerenciamento do processo, envolvendo investimentos e obras, de forma responsável.

Apesar dos avanços nas legislações e na sociedade, além de melhorias no setor público, ainda não são raros os exemplos de execução de obras públicas com problemas de qualidade, valores e prazos de conclusão.

Embora sejam permitidos por lei e com limitações definidas, os aditivos de prazo e valores são os maiores problemas na gestão dos contratos públicos, impactando diretamente na qualidade das políticas públicas.

A análise do contrato de “Reforma e cobertura da Praça Arlindo Rudolpho Weber” verificou quais foram as causas dos aditivos ocorridos na obra, tanto de valor quanto de prazo, assim como quais foram os principais impactos financeiros para o município e quais foram os impactos sociais para a população atingida.

O estudo objetivou trazer à luz respostas para a formulação de propostas de erradicação ou mitigação desses problemas, para futuras obras públicas, no que diz

respeito à esfera municipal, ou seja, os técnicos responsáveis pela elaboração e fiscalização das obras.

A escolha do objeto para o presente estudo foi, principalmente, por três fatores:

1) a importância da praça, sendo que é uma das antigas da cidade, fazendo parte da vida social e da memória da comunidade, além de sua grande visibilidade por estar localizada no principal acesso ao centro do município de Sapiranga, a Avenida João Corrêa;

2) o valor celebrado. Os convênios celebrados entre MTur e o município de Sapiranga são basicamente para duas áreas: festas e eventos; e infraestrutura turística que ainda se dividem em dois segmentos: infraestrutura propriamente dita com pavimentação e acessos, drenagem pluvial, abastecimento de energia elétrica e água às áreas turísticas; e obras de arquitetura e urbanismo como parques, praças, prédios ligados ao turismo. De todos os contratos analisados, ligados ao MTur, o convênio em estudo é o de maior monta já celebrado entre o município e o ministério, para obras de arquitetura, com valor de repasse de R\$ 1.121.250,00 e contrapartida no valor de R\$ 97.750,00, totalizando R\$1.219.000,00 para a revitalização e cobertura da praça. Foi o maior valor celebrado para esse segmento, ficando atrás somente para convênios de pavimentação asfáltica;

3) e, por último e decisivo na escolha, o prazo do contrato entre o Município de Sapiranga e o Governo Federal. O contrato foi celebrado em 31/12/2013, sendo que a obra iniciou em maio de 2015, com previsão de 6 meses de execução. Porém, por diversos fatores que culminaram em recorrentes atrasos, a obra foi dada como concluída somente em julho de 2018, sendo que a conclusão do contrato se deu em 30/12/2018.

Faz-se mister registrar o interesse da autora do presente trabalho, visto que a mesma é servidora municipal da Prefeitura de Sapiranga, a qual ocupa o cargo de arquiteta e urbanista no Setor de Arquitetura e Urbanismo, desde 2011, e tem o objetivo pessoal de constante melhoria dos processos realizados no setor.

Já a Administração Municipal, com o intuito de promover ações de melhorias de qualidade de vida e políticas públicas para o desenvolvimento do município, está em constante busca por recursos externos à sua arrecadação, a fim de viabilizar suas obras públicas.

Nesse sentido, uma das missões do município, representado pela prefeita municipal Corinha Molling, é a de “celebrar convênios com entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse do Município” (Sapiranga, 2019).

Assim, por meio da Secretaria de Planejamento Urbano, Habitação, Segurança e Mobilidade, o município tem a missão de, na área de urbanismo, “integrar as ações governamentais, por meio da coordenação do planejamento e da gestão pública, visando ao desenvolvimento do Município e à melhoria da qualidade de vida dos sapiranguenses” (Sapiranga, 2019).

Por processos de elaboração, coordenação e fiscalização de projetos, a Secretaria busca o desenvolvimento, embelezamento e projeção de uma cidade mais humana e integrada às necessidades da população.

Desse modo, a partir de um estudo de caso, da análise da obra “Reforma e cobertura da Praça Arlindo Rudolpho Weber”, buscaram-se respostas para o seguinte problema de pesquisa: quais as principais causas responsáveis pela geração de aditivos de valor e prazo, assim como quais os impactos gerados por esses aditivos, no convênio firmado entre o Governo Federal e o Município de Sapiranga?

Posto isso, é objetivo geral deste estudo investigar as causas de aditivos de valor e prazo, assim como seus impactos financeiros e sociais, a partir de um estudo de caso de contrato de repasse firmado entre o Governo Federal e o Município de Sapiranga.

Visando o alcance do objetivo geral, são objetivos específicos deste estudo:

- Identificar as principais causas de geração de aditivos de valor e de prazo no convênio para a obra de reforma e cobertura da Praça Arlindo Rudolpho Weber, firmado entre o Governo Federal e o Município de Sapiranga;
- Mensurar os principais impactos financeiros para o município em virtude dos aditivos de valor, em conformidade com as leis específicas;
- Analisar a repercussão na mídia local para avaliar os impactos na comunidade atingida, em consequência dos aditivos de prazo no contrato firmado;
- Propor soluções para mitigação de aditivos de valor e prazo, sob responsabilidade do Setor de Arquitetura e Urbanismo do município, a fim de evitar termos aditivos em futuros contratos.

O presente estudo se justifica tendo em vista que as obras públicas têm papel importante e estruturante no desenvolvimento de uma cidade e de uma população, assim, é igualmente importante que os investimentos na área sejam feitos de forma responsável, eficiente e transparente.

Junto à tomada de consciência da população, que exige mais transparência e eficácia na gestão dos recursos públicos, a legislação acompanhou esta demanda, com atualizações de leis existentes e a criação de novas, com o intuito de garantir os princípios constitucionais nos quais deve ser pautada a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Algumas dessas leis que visam à transparência e boa gestão, não só dos recursos financeiros como de toda a Administração Pública, são: Lei de Licitações (Lei 8.666/1993), Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e a Lei de Acesso à Informação (Lei federal 12.527/2011).

Além disso, é importante registrar que a Administração Pública está submetida a auditorias e fiscalização de órgãos como o Tribunal de Contas da União e Tribunal de Contas do Estado, entre outros.

De acordo com reportagem de *O Globo*, de 21/11/2016, que analisou os relatórios do Plano de Fiscalização Anual do TCU (Fiscobras) de 2007 a 2016, dos empreendimentos fiscalizados pelo TCU no período, sete de cada dez grandes obras executadas com verba federal apresentaram, entre outros, excesso de aditivos.

Apesar do município de Sapiranga não estar no rol das obras apontadas pelo TCU, foi relevante a análise deste estudo de caso, inédita no município, para avaliar a efetividade da gestão em relação ao planejamento e execução de obras públicas, realizadas por meio de contratos de repasse com a União.

Para o exercício constante de melhoria nos serviços prestados, que se busca na Administração Pública Municipal, foi de suma importância o estudo em questão, em relação a quais fatores e práticas realizadas – ou não –, culminaram em aditamentos de valores e de prazos.

Registre-se, no entanto, que aditivos, tanto de prazos quanto de valores, são permitidos por lei, desde que observadas suas limitações legais.

É válido destacar que, em relação aos contratos de obras públicas firmados entre a União e entes federativos, não foram identificadas informações compiladas de totais de prazos e valores aditados. Contudo, é de conhecimento da própria

Administração Pública que a maioria dos contratos, se não todos, resulta em aditamentos.

Posto isso, visto a importância do objeto do contrato celebrado, o presente trabalho analisou as causas e impactos de aditivos, tanto de valor quanto de prazo, na obra “Reforma e cobertura da Praça Arlindo Rudolpho Weber” em relação ao governo federal, administração municipal e população atingida pela obra.

Em termos metodológicos, o estudo envolveu um conjunto de instrumentos e métodos pelos quais a pesquisadora buscou respostas para o caso analisado.

O conhecimento científico é todo conhecimento obtido por meio de procedimentos metodológicos que possibilitam investigar a realidade de forma organizada, ordenada, seguindo etapas, normas e técnicas, por meio de aplicação de métodos preestabelecidos, buscando responder como e por que ocorrem os fatos e fenômenos. Em outras palavras, o conhecimento científico resulta de pesquisa metódica e sistemática da realidade dos fatos. (ZANELLA, 2009, p.53)

O trabalho apresentado é um estudo de caso, sendo que sua principal característica é a profundidade do estudo (ZANELLA, 2009).

Pelas características do estudo, a abordagem utilizada foi a qualitativa, a qual, de acordo com Zanella (2009), baseia-se em análises qualitativas de informações referentes à obra, as quais foram identificadas, analisadas e registradas, desde a elaboração do projeto, passando pela fiscalização e execução da obra. Foram analisados os processos a fim de identificar quais fatores resultaram em aditivos de prazos e valores.

O estudo foi baseado em pesquisa explicativa, a qual, segundo Zanella (2009, p.81) “é centrada na preocupação de identificar fatores determinantes ou contributivos ao desencadeamento dos fenômenos”.

O método de análise, ou seja, a forma de raciocínio utilizado foi o indutivo, na qual o pensamento parte dos fatos particulares para o universal fazendo-se a generalização após a observação dos dados (ZANELLA, 2009).

Dessa forma, o estudo partiu, especificamente, da análise do convênio em questão, desde o processo licitatório para a contratação dos projetos, até a execução e fiscalização da obra, a partir do qual foram identificados fatores que resultaram em aditivos de valores e de prazos da obra.

Assim, baseado nesse método, o trabalho passou por três etapas que, conforme Lakatos e Marconi (apud ZANELLA, 2009) são:

- a observação dos fenômenos: o investigador parte da observação de fatos e fenômenos, com a finalidade de descobrir as causas de sua manifestação;
- a descoberta da relação entre eles: em que o investigador, por meio da comparação, aproxima os fatos para descobrir a relação existente entre eles;
- e a generalização da relação: quando o investigador, com base na relação verificada, generaliza a relação.

Para a coleta de dados, a técnica utilizada foi a de pesquisa documental, a qual é restrita a documentos escritos ou não, chamados de fontes primárias, realizada no momento em que o fenômeno ocorre ou depois (LAKATOS e MARCONI, 2003). As fontes primárias utilizadas foram de arquivos públicos escritos, tanto da esfera municipal quanto da federal, incluindo publicações administrativas, projetos da obra, contratos e termos de alterações, documentos de processo licitatório, entre outros.

As análises de dados foram baseadas em fontes secundárias, ou seja, em pesquisa bibliográfica, que, segundo Lakatos e Marconi (p.183, 2003) “abrange toda a bibliografia já tornada pública sobre o tema”. Para tal, foi utilizada bibliografia sobre planejamento e execução de obra pública, legislações, jurisprudências de órgãos auditores, cadernos técnicos de órgãos governamentais, além de imprensa escrita e digital.

Posto isso, além desta introdução, o trabalho se estrutura em mais três capítulos, sendo que o capítulo 2 aborda a revisão teórica, passando por conceitos de federalismo fiscal, legislações básicas e jurisprudências sobre o tema e, e função das características do trabalho, material bibliográfico acerca de gestão e planejamento de projetos e obras públicas. No capítulo 3, é apresentado o objeto de estudo, momento em que foram realizados os levantamentos de dados e análises em relação aos fatores geradores de aditivos de prazos de valores e de prazo na obra analisada. Para concluir, no quarto e último capítulo estão expostas as considerações finais em face às análises realizadas, com proposições de medidas com o objetivo de mitigar ou erradicar fatores que geram aditivos de valores e de prazos em uma obra.

2 REVISÃO TEÓRICA

O capítulo a seguir compreende todo o embasamento teórico utilizado para as análises acerca das causas que resultaram nos aditivos de valores e prazos na referida obra.

Inicialmente é apresentada bibliografia sobre a relação de competências entre Governo Federal e entes federativos, com ênfase no federalismo fiscal, incluindo o tema das transferências aos municípios.

Após, é realizada a exposição das legislações que versam sobre licitações e contratos de repasse, jurisprudências e acórdãos de órgãos auditores, no caso o TCU.

Por fim, é apresentada bibliografia acerca de planejamento e gestão de obras, temas essenciais para o entendimento sobre o desenvolvimento de uma obra, desde seu planejamento até sua execução, explanando as premissas imprescindíveis para a maior eficiência no resultado esperado, no caso a obra concluída e em condições de uso.

2.1 Federalismo Fiscal Brasileiro

Desde a Proclamação da República, em 1889, o federalismo, traço característico do Estado brasileiro, passou por diversos períodos históricos e ciclos de avanços e retrocessos, sendo moldado com o passar do tempo.

Como o próprio nome diz, a organização federativa é o arranjo estatal no qual os entes federativos possuem autonomia política e fiscal.

O federalismo brasileiro, juntamente ao presidencialismo, é instituição central do Estado. De acordo com Lassance (2012), o federalismo pode ser denominado como a matriz vertical do Estado, enquanto o presidencialismo é horizontal.

Rezende (2010) afirma que uma das principais questões que trata o regime federativo é em relação a como os recursos fiscais são divididos entre os entes federativos de modo que todos tenham capacidade de financiamento compatível com as respectivas responsabilidades.

Lassance (2012) relata que, historicamente, o federalismo teve sua fundação em 1889, com a Proclamação da República, tornando-se, porém, um arranjo mais estruturado e estabilizado somente no governo de Campos Sales (1898-1902).

Nesse período, os estados tinham grande autonomia, tornando a União enfraquecida de poderes. O autor afirma, ainda, que o resultado desse federalismo beneficiou estados que “conquistaram grande vantagem em matéria tributária e passaram a receber recursos significativos, inclusive de impostos arrecadados pela União” (LASSANCE, 2012, p. 10).

Em 1930, o federalismo até então adotado passou por uma ruptura com a instalação do governo Vargas, o qual conseguiu ampliar as competências da União, aumentando a concentração de poder e o fortalecimento da Presidência da República.

De acordo com Lassance (2012, p.11), “o presidencialismo, que principiou como constituição central da política dos estados da Primeira República, passou a ter o Executivo federal cada vez mais pivô de sustentação de todo o arranjo federativo”.

Foi a partir de 1984, período do movimento “Diretas Já” e da promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, que o federalismo passou por sua maior transformação no sentido de instituição federal.

Lassance (2012) afirma que a relação histórica entre a União e seus entes federativos (estados e municípios) sofreu transformações importantes. A partir da Constituição Federal de 88, estados e, principalmente, municípios ganharam competências e se tornaram atores muito mais ativos do que jamais tinham sido até então.

A Constituição delineou um novo arranjo institucional em que, segundo Lassance:

[...] a articulação entre os entes da Federação brasileira se apresenta na forma de um conjunto superposto de arenas de negociação, coordenação e produção de políticas e serviços públicos, ramificando horizontal, vertical e setorialmente em cada nível de governo ou área de atuação pública (LASSANCE, 2012 p.11).

O resultado deste novo modelo de federalismo é baseado na articulação federativa, na qual acontecem arranjos coordenados e cooperativos.

Os mecanismos de articulação federativa pretendem criar cooperação e incentivar os entes federativos a tomarem decisões em favor dos seus interesses compartilhados.

Já Rezende (2010, p.71) defende que a “nova Constituição não aproveitou a oportunidade para pôr de pé um novo modelo de federalismo fiscal” e que, por esse motivo, existe a ausência de sintonia entre a descentralização tributária, a ampliação das transferências de recursos e o novo regime de garantias financeiras de atendimento de direitos sociais, que acabaram por não aproveitar melhor as mudanças realizadas.

O autor também afirma que, em um regime federativo, “a responsabilidade precisa ser compartilhada pelos governos que compõem a federação e, para isso, é necessário que existam condições que concorram para tanto” (REZENDE, 2010, p.74).

Assim, conclui Rezende (2010, p.75), “cabe ao sistema de transferências desempenhar uma função adicional de promover a cooperação intergovernamental no financiamento e na gestão das políticas públicas que se voltam para tal objetivo”.

O sistema de transferências da União para os entes federativos é dividido em três grupos: as transferências constitucionais, as transferências legais e as transferências voluntárias.

2.1.1 Tipos de transferências de recursos da União para os municípios

As transferências constitucionais são parcelas de recursos arrecadados e repassados aos municípios por força de obrigação estabelecido em dispositivo da Constituição Federal, como: FPE – Fundo de Participação dos Estados, FPM – Fundo de Participação dos Municípios, FPEX – Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados, CIDE – Combustíveis – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis, FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

O Fundo de Participação dos Municípios, por exemplo, foi instituído junto ao FPE, na Constituição de 1967, no período militar, em que as receitas ficavam a cargo da União para que o governo tivesse condições de, a partir de Brasília, realizar suas políticas públicas. Uma pequena porcentagem era distribuída para estados e municípios, sendo que a Constituição de 1988 instituiu que o Tesouro Nacional deve repassar uma porcentagem de alguns impostos arrecadados para estados e municípios. Essa transferência constitucional é calculada sobre índices

específicos e tem o intuito de promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e minimizar as desigualdades regionais. A lógica é beneficiar os pequenos (em arrecadação e população) em detrimento dos grandes.

Para Rezende (2010, p.74) o sentido desse modelo está em garantir, mediante transferência de recursos do governo federal, que os entes federativos (estados e municípios) tenham um orçamento capaz de garantir o funcionamento de suas responsabilidades básicas.

Já as transferências legais são regulamentadas por leis específicas, as quais determinam a forma de habilitação, transferência, aplicação dos recursos e prestações de contas, e divide-se em duas categorias: automática, cujo repasse de recursos financeiros é sem a utilização de convênio, ajuste, acordo ou contrato; mediante depósito em conta corrente específica, aberta em nome do beneficiário. São transferências automáticas, por exemplo, FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e seus programas: PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar; PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar; PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola; Programa Brasil Alfabetizado;

A outra categoria de transferências legais são as transferências fundo a fundo, quando o repasse de recursos é realizado diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal ou do DF, dispensando a celebração de convênios, bastando apenas realizar a adesão, como, por exemplo o FNS - Fundo Nacional de Saúde e o FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social).

O último grupo, as transferências voluntárias, é definido na Lei Complementar nº101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF como a “entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, entidades privadas filantrópicas e ONG, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (BRASIL, 2000). Tem por origem recursos do Orçamento Geral da União – OGU e, geralmente, decorrem de emendas parlamentares, podendo também serem oriundas de propostas voluntárias ou de proponente específico.

Entender este sistema complexo é de suma importância para a compreensão da forma de distribuição dos recursos financeiros da União aos municípios.

Além disso, é imprescindível compreender sobre quais são as competências de cada esfera (municipal e federal), no processo de implementação de políticas públicas (desde a identificação das necessidades locais, planejamento, execução,

fiscalização, até a avaliação das ações), com o intuito de analisar quais são as ações que o Município tem autonomia para melhorar, assim como quais são as competências da União e como essas impactam diretamente em uma obra.

2.2 Fundamentos jurídicos para a execução de obras públicas

A seguir, serão apresentados os fundamentos jurídicos sobre os quais foram alicerçadas as análises do estudo, que regram a execução de obras públicas, incluindo material sobre a celebração de contratos entre a União e seus entes federativos.

Porém, faz-se mister registrar que a legislação acerca do assunto é vasta e não se restringe às legislações a seguir apresentadas. Não serão aqui tratadas diretamente, mas que merecem menção, por exemplo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO está prevista no art. 165, da Constituição Federal e deve ser elaborada pelas três esferas governamentais (federal, estadual e municipal). Tem como principal objetivo orientar os orçamentos fiscais. Essa lei faz a interligação do Plano Plurianual – PPA – com a Lei Orçamentária Anual – LOA. Assim, na LDO devem estar previstos os aspectos relativos à operacionalização das transferências voluntárias, em especial os percentuais de contrapartida devidos pelos interessados.

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, incluindo as condições para os entes federativos receberem as transferências voluntárias.

2.2.1 Lei Federal 8.666/93

Todos os órgãos da administração pública direta e indireta, incluindo os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estão subordinados à Lei Federal 8.666/93. Conhecida como Lei de Licitações, a mesma regra da contratação de obras, serviços, inclusive de publicidade, compras,

alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros.

Essa lei visa a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

As propostas devem ser processadas e julgadas em estrita conformidade com os princípios básicos que regem a Administração Pública, que são: de legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A contratação de obras e serviços previstos da Lei de Licitações pode ser realizada por execução direta, ou seja, quando a Administração executa serviços por sua conta, sem interferência de terceiros; ou, o mais comumente utilizado, por execução indireta, quando a Administração Pública contrata um terceiro para a execução, nos seguintes casos, de acordo com o art. 6º da lei 8.666/93:

- Empreitada por preço unitário: quando a contratação de execução de obra ou serviço é por preço certo de unidades determinadas;
- Empreitada por preço global: quando a contratação para a execução da obra ou serviço for feita por preço certo e total, cujo objeto contratado seja indivisível;
- Contratação por tarefa: quando a contratação é feita para a mão de obra para pequenos trabalhos, por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;
- Empreitada integral: quando se trata da contratação de um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas da obra, desde a instalação até a operação do mesmo, 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.

Dessa maneira, a Administração Pública pode optar pela execução direta ou, se indireta, sempre precedida de procedimento licitatório.

Registre-se que a maioria das Administrações Públicas não tem capacidade técnica operacional para a execução de obras por execução direta, optando, assim, pela administração indireta.

Ainda é importante registrar que o procedimento licitatório é dividido em modalidades licitatórias, de acordo com a complexidade do objeto a ser licitado e/ou, principalmente, pelo valor estimado.

As modalidades licitatórias são: Concorrência Pública, Tomada de Preços, Carta Convite, Leilão, Dispensa de Licitação, instituídas pela Lei 8.666/93 e mais o Pregão, instituído pela Lei nº 10.520/2002 para aquisição de bens e serviços comuns.

Após 20 anos, em 2018, por meio do Decreto Federal nº 9.412/18, os valores das modalidades licitatórias foram atualizados, sendo que os mesmos são, a partir de 18 de junho de 2018:

Figura 1 – Novos valores limites para aquisições públicas por meio de licitação

NOVOS VALORES LIMITE PARA AQUISIÇÕES PÚBLICAS POR MEIO DE LICITAÇÃO (alteração na Lei nº 8.666/1993)			
	CONVITE	TOMADA DE PREÇOS	CONCORRÊNCIA
OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	ANTES: Até R\$ 150 mil ↓ AGORA: Até R\$ 330 mil	ANTES: Até R\$ 1,5 milhão ↓ AGORA: Até R\$ 3,3 milhões	ANTES: Acima de R\$ 1,5 milhão ↓ AGORA: Acima de 3,3 milhões
DEMAIS LICITAÇÕES (COMPRAS E SERVIÇOS, EXCLUINDO-SE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA)	ANTES: Até R\$ 80 mil ↓ AGORA: Até R\$ 176 mil	ANTES: Até R\$ 650 mil ↓ AGORA: Até R\$ 1,43 milhão	ANTES: Acima de R\$ 650 mil ↓ AGORA: Acima de R\$ 1,43 milhão

Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2019.

Sobre aditivos de prazos (prorrogações), a Lei de Licitações, no seu Art. 57 § 1º refere que os prazos de início, etapas de execução e conclusão, admitem prorrogação, desde que mantidas as demais cláusulas contratuais, assim como o seu equilíbrio financeiro, nas seguintes situações e sempre devidamente justificadas previamente autorizadas pela Administração Pública:

- I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;
- II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;
- III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

Já em relação a aditivos e supressões de valores, a Lei no seu Art. 65 permite alterações de contrato, devidamente justificados e aprovados, podendo ser unilateral (por parte da Administração Pública) ou em acordo comum entre as partes.

Assim, a contratada fica obrigada a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem até o limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato, e no caso de reforma 50%, conforme §1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, respeitada a modalidade licitatória e nunca podendo ultrapassar os limites impostos na lei.

2.2.2 Decreto Federal nº 6.170/2007

O Decreto Federal nº 6.170 de 25/07/2007, de acordo com seu artigo 1º:

[...] regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos do Orçamento Fiscal e Orçamento da Seguridade Social da União [...].

Além disso, esse decreto instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) e o Portal de Convênios do Governo Federal.

2.2.3 Portaria Interministerial nº 507/2011

Na época da assinatura do contrato entre a União e do município de Sapiiranga, a lei que estabelecia normas para a execução do disposto no Decreto

Federal nº 6.170/2007 era a Portaria Interministerial nº 507, de 24/11/2011, a qual regulava sobre as normas para celebração de convênios e contratos de repasse para a execução de programas e projetos de interesse mútuo, que envolvam a transferência de recursos financeiros da União.

De acordo com a portaria, seguem as seguintes definições, as quais servirão como base para o desenvolvimento do trabalho:

- Concedente: órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros e pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio;

- Conveniente: órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a administração pública federal pactua a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco; também entendido como contratado no âmbito do Contrato de Repasse;

- Contrato de repasse: instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros processa-se por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatária da União;

- Mandatária da União: instituições e agências financeiras controladas pela União que celebram e operacionalizam, em nome da União, os instrumentos jurídicos de transferência de recursos aos convenientes;

- Objeto: produto do convênio, contrato de repasse ou termo de cooperação, observados o programa de trabalho e as suas finalidades;

- Plano de trabalho: peça processual integrante dos instrumentos, que evidencia o detalhamento do objeto, da justificativa, dos cronogramas físico e financeiro, do plano de aplicação das despesas, bem como das informações da conta corrente específica, dos partícipes e dos seus representantes;

- Proponente: órgão ou entidade pública ou privada sem fins lucrativos credenciada que manifeste, por meio de proposta de trabalho, interesse em firmar instrumento regulado por esta Portaria;

- Termo aditivo: instrumento que tenha por objetivo a modificação do convênio já celebrado, vedada a alteração do objeto aprovado.

A Portaria, no seu Art. 3º, refere que “os atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios e termos de parceria serão realizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv¹”.

Sobre o tema valores de repasse e contrapartida das transferências, a portaria prevê que tanto o concedente quanto o conveniente deverão fazer constar nas suas previsões orçamentárias os valores de repasse e contrapartida, quando financeira.

A Portaria, ainda, no capítulo “Das condições para a celebração”, refere no Art. 38 §10, inclusive que “é condição para a celebração de convênios, a existência de dotação orçamentária específica no orçamento do concedente, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho”.

Já em relação ao conveniente, o Art. 24 §1º, que trata sobre a contrapartida, aduz que a mesma, “quando financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso”.

Ainda, o mesmo artigo refere, no §5º, que “a contrapartida a ser aportada pelos entes públicos, quando financeira, deverá ser comprovada por meio de previsão orçamentária”.

No capítulo “Da Contrapartida de Trabalho”, o Art. 19 aduz que:

[...] o proponente credenciado manifestará seu interesse em celebrar instrumentos regulados por esta Portaria mediante apresentação de proposta de trabalho no Siconv, em conformidade com o programa e com as diretrizes disponíveis no sistema, que conterà, no mínimo, entre outros:

[...]

III - estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente e a contrapartida prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e do montante de todos os recursos, na forma estabelecida em lei;

IV - previsão de prazo para a execução;

Assim, a partir do Plano de Trabalho, além dos recursos, já é apontado outro importante componente do contrato: o prazo de execução.

¹ Siconv: é o sistema informatizado do governo federal no qual são registrados todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências de recursos financeiros da União, o qual a partir de 09/04/2019 passou a ser denominado Plataforma + Brasil.

Sobre o prazo de execução, também no capítulo “Do Plano de Trabalho”, o Art. 25 prevê que após a efetivação do cadastro do proponente, o Plano de Trabalho deverá contar com, entre outros, no mínimo, o cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso.

Ainda sobre o tema prazo, no capítulo “Da formalização do Instrumento”, o Art. 43 prevê, entre outras, as cláusulas necessárias nos instrumentos regulados pela Portaria, que estabeleçam:

[...]

V - a vigência, fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

VI - a obrigação de o concedente prorrogar "de ofício" a vigência do instrumento antes do seu término, quando der causa a atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado;

[...]

IX - o cronograma de desembolso conforme o Plano de Trabalho, incluindo os recursos da contrapartida pactuada, quando houver;

[...]

XXV - o bloqueio de recursos na conta corrente vinculada, quando se tratar de contrato de repasse;

No capítulo “Da liberação dos recursos”, o Art. 54 refere que:

[...] a liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento, sendo que os mesmos são depositados e geridos na conta bancária específica do convênio.

Ainda nesse capítulo, o Art. 55 inciso III prevê que, para o recebimento de cada parcela dos recursos, o conveniente deverá estar em situação regular com a execução do Plano de Trabalho.

Todavia, a Portaria 507/2011 não refere com o mesmo nível de obrigatoriedade ou competência sobre a responsabilidade da União em cumprir os prazos celebrados e, conseqüentemente, o cronograma de desembolso em relação aos repasses, como será exposto quando forem analisados os aditivos de prazo, ou seja, as prorrogações do contrato.

Para finalizar, registre-se que a Portaria 507/2011 regrou os contratos celebrados entre União e seus entes federativos, até 29/12/2016, e que, a partir de 30/12/2016, as transferências são regradas pela Portaria Interministerial nº 424, de 30/12/16, a qual revogou a portaria 507/2011.

2.2.4 Acórdãos e material bibliográfico do TCU – Tribunal de Contas da União

O TCU – Tribunal de Contas da União – tem a responsabilidade de verificar a correta aplicação de recursos públicos, por meio de auditorias durante e na prestação de contas de obras públicas e serviços, executados pela administração pública e entidades sem fins lucrativos.

Assim, o mesmo possui vasto material bibliográfico, composto por jurisprudências, acórdãos e manuais com decisões acerca de obras auditadas, sendo que alguns foram utilizados no presente estudo.

Também se registre que, em 2016, o TCU elaborou uma compilação do seu material bibliográfico em que constam todas as súmulas sobre licitações, contratos administrativos, convênios e instrumentos congêneres, sendo este material a base para a pesquisa acerca do tema.

Um desses materiais sobre aditivos de valor é o Acórdão 1977/2013, do TCU, que visa a uniformizar procedimentos sobre a utilização do regime de empreitada por preço global para a contratação de obras públicas. No item 9.1.6, por exemplo, em concordância com o Art. 65, da Lei 8.666/93, cita que alterações no projeto ou nas especificações da obra ou serviço repercutem na necessidade de termo aditivo.

O mesmo acórdão, porém, chama atenção para que, após assinatura do contrato, quando constatados erros ou omissões no orçamento referente a pequenas variações de quantitativos de serviços, em regra, como o objeto foi contratado por “preço global”, ou seja, por preço certo e total, não se aplica a adequação por aditivo, conforme também está estabelecido no art. 6º, inciso VIII, alínea "a", da Lei 8.666/93, além da cláusula de expressa concordância do contratado com o projeto básico, prevista no art. 13, inciso II, do Decreto Federal nº 7.983/2013.

Vale ressaltar que, a princípio, e tendo a garantia da melhor proposta e da isonomia, quando os erros ou omissões no orçamento se encontrarem subestimadas e superestimadas, relevantes nos quantitativos da planilha orçamentária, poderão ser ajustados termos aditivos desde que não se supere os percentuais estabelecidos no art. 13, inciso II, do Decreto Federal nº 7.983/2013, cumulativamente com o respeito aos limites previstos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93, estes últimos, relativos a todos acréscimos e supressões contratuais.

O Decreto Federal nº 7.983/2013 estabelece regras e critérios a serem seguidos por órgãos e entidades da administração pública federal para a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União e tem por finalidade padronizar a metodologia para elaboração do orçamento de referência e estabelecer parâmetros para o controle da aplicação dos recursos.

No seu art. 13, inciso II, estabelece que “deverá constar do edital e do contrato cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto que integrar o edital de licitação e as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto não poderão ultrapassar, no seu conjunto, dez por cento do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite previsto no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

Além dos limites, é necessário verificar duas situações: se os ajustes não repercutirão em “jogo de planilhas”; e se a correção de quantitativos, bem como a inclusão de serviço omitido, não está compensada por distorções em outros itens constantes no contrato.

Sobre o “jogo de planilhas”, o TCU descreve no Acórdão 1.588/2005 que é quando na licitação, a empreiteira cota determinados itens de serviço da obra muito acima do mercado, enquanto outros são oferecidos a preço bastante abaixo; como os preços unitários altos e baixos se compensam, o valor global da obra fica dentro da expectativa do contratante; depois de contratada, a empreiteira se aproveita de modificações nos serviços, forçadas ou por deficiência do projeto, as quais irão reduzir os itens mais em conta ou aumentar os mais caros, ou mesmo fazer as duas coisas; o resultado é que os itens mais caros prevalecem no contrato, distorcendo a proposta original, com elevação do preço da obra.

O assunto é controverso, o próprio TCU, no Acórdão 2.929/2010, ressalta que a jurisprudência do Tribunal não delinea com clareza as implicações do regime de empreitada por preço global, quanto às variações de quantitativos em relação à previsão original. Pode-se perceber, na verdade, a tendência em considerar, mesmo em contratos sob esse regime, a necessidade de que os pagamentos correspondam aos serviços efetivamente executados.

Como exemplo de posicionamento jurisprudencial controverso, cita-se o Acórdão 2.163/2011, que entende que, em obras contratadas por empreitada global, os aditivos resultantes de omissões do orçamento ou do projeto não seriam devidos, tendo em vista que a obra foi contratada por preço certo e global, cabendo à empreiteira encontrar as formas de concluir a obra a contento. Assim, determina que os licitantes executem minucioso estudo do local, dos projetos e das especificações antes da apresentação da sua proposta. Dessa maneira, o empreiteiro não teria direito a solicitar aditivos contratuais de quantidades nos casos de quantitativos subestimados por erros que pudessem ter sido detectados ainda durante o processo licitatório.

Posto isso, trazendo à luz que a própria jurisprudência diverge do tema, as avaliações em relação à possibilidade de serem realizados aditivos de valores devem ser analisadas caso a caso, levando em consideração os requisitos já mencionados nos acórdãos e observando os requisitos legais. Assim, visa-se garantir, pelo lado da Administração Pública, a proposta mais vantajosa e, por parte do contratado, o direito constitucional da preservação do equilíbrio econômico-financeiro.

Além dos acórdãos, o TCU produz o Fiscobras, um plano de fiscalização anual que engloba um conjunto de ações de controle do TCU. São selecionadas obras públicas financiadas (total ou parcialmente com recursos federais) para auditoria com o objetivo de verificar o processo de execução das mesmas.

Em 2018, após a 22ª edição, o Fiscobras consolidou 77 fiscalizações de empreendimentos de infraestrutura no Brasil (TCU, 2018).

O material é um importante apoio técnico, pois nele estão registrados os tipos de irregularidades identificadas, além de indicações de acórdãos do TCU, servindo como base para a análise de outras obras, inclusive, o estudo de caso do presente trabalho. Cada obra dos relatórios de auditoria foi classificada de acordo com a gravidade do indício de irregularidade identificado, nas classes definidas pela LDO.

2.3 Fundamentos sobre o planejamento e gestão de obras públicas

O planejamento e a gestão na construção civil têm papel fundamental no sucesso de uma obra. O planejamento tem como premissa básica prever as ações e recursos necessários para que o resultado final atenda às expectativas e contemple

as atividades previstas com eficiência, sendo traduzido pelos projetos, planilhas orçamentárias, memoriais descritivos, cronogramas e demais peças técnicas.

Já a gestão contempla serviços ligados à efetiva materialização da obra em consonância aos projetos elaborados, no tempo proposto (cronograma) e dentro do valor estipulado (planilha orçamentária).

Obra de construção civil é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou reforma de um bem, com a utilização de conhecimentos técnicos especializados, envolvendo a participação de profissionais habilitados (responsáveis técnicos), conforme disposto na Lei Federal nº 5.194/66 e na alínea I do art. 6º da Lei de Licitações.

Já a obra pública são as atividades acima descritas, aplicadas em um bem público. Como já exposto, ela pode ser realizada de forma direta, executada pela própria Administração Pública, ou de forma indireta, quando a mesma contrata terceiros para a execução, contratados pelas diferentes modalidades permitidas na Lei de Licitações.

Toda obra é precedida de projetos, nos quais constam todas as informações necessárias e suficientes para o levantamento de custos e despesas envolvidos. Diferente da iniciativa privada, conforme Tisaka (2011), na Administração Pública a contratação de projetos e obras deve seguir os seguintes critérios:

- o estrito cumprimento da Lei de Licitações;
- publicação de editais;
- divulgação (acesso à informação);
- atendimento às condições do edital;
- orçamento estimativo como referência;
- não há negociação;
- decisão pelo menor preço.

De acordo com o TCU (2014), a conclusão de uma obra depende de vários eventos anteriores, uma série de etapas que se iniciam antes da licitação, e que são passos fundamentais para o sucesso do empreendimento.

Ter procedimentos claros e ordenados para o cumprimento dessas etapas é imprescindível para a precisão das informações que refletirão em menor risco de despesas não calculadas ou prejuízos na qualidade da obra.

Vale ressaltar, entretanto, que a possibilidade de falha, por menor que seja, é inerente aos serviços na construção civil. Projetos, orçamentos e cronogramas são baseados em hipóteses de projetos normalmente adotadas. Além disso, a heterogeneidade de materiais e técnicas construtivas podem causar discrepâncias ao que foi planejado.

Tisaka (2011) afirma, inclusive, que baseado em critérios probabilísticos, as próprias normas de projetos aceitam a possibilidade de falha, devendo ser, entretanto, esta probabilidade a menor possível.

Em relação aos projetos, o TCU (2014) refere que, se elaborado por terceiros, o projeto, os orçamentos e estimativas de custos para a execução da obra e demais documentos gráficos deverão ser encaminhados ao órgão licitante para exame e aprovação, sempre acompanhados de memória de cálculo e justificativas.

Sobre a responsabilidade pela qualidade do produto, o TCU (2014) afirma que o autor do projeto deverá entregar um produto de qualidade e que atenda aos requisitos da Lei de Licitações e que, caso contrário, o projeto não deverá ser aceito pela Administração.

Registre-se, ainda, que, pela legislação em vigor, toda e qualquer licitação pública deve acompanhar, juntamente ao edital, projetos e complementos que viabilizem aos concorrentes a avaliação do projeto com o orçamento estimativo elaborado.

A Lei 8.666/93, em seu artigo 6º, inciso IX define o projeto básico como sendo: “o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares” (BRASIL, 1993).

Tisaka (2011) salienta que, em relação ao Projeto Básico, é importante que o desenvolvimento da solução escolhida contemple uma visão global da obra e identifique seus elementos construtivos com clareza.

Assim, conforme o autor (2011), observa-se a necessidade de: propor soluções suficientemente detalhadas, tanto globais como localizadas; identificar os tipos de serviços a executar, assim como os tipos de materiais e equipamentos a serem empregados na execução; fornecer informações que proporcionem o estudo e dedução dos métodos construtivos; condições organizacionais da obra; orçamento

detalhado do custo global da obra, fundamentado em levantamento quantitativo de serviços e fornecimentos necessários à execução da obra.

Sobre a importância do orçamento detalhado, o TCU (2014) menciona que o orçamento é a peça de fechamento de um projeto, traduzindo-o em termos econômicos e financeiros. É a peça indispensável para qualquer contratação pública, já que a Constituição veda expressamente a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, dispondo também que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual.

Da mesma forma, a Lei 8.666/93 no seu artigo art. 7º §2º, refere que:

[...] as obras e serviços de engenharia só poderão ser licitados quanto houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma (BRASIL, 1993).

Ainda, o TCU (2014) menciona que, nos termos do art. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não observem os dispositivos daquela Lei, entre os quais a necessidade de que haja dotação suficiente na lei orçamentária anual para a licitação de obras (art. 16, § 1º, I, e § 4º, I).

Desse modo, pela ótica da administração pública, a estimativa de custo da obra tem como função inicial de garantir a previsão e suficiência de recursos para a conclusão da obra, sem que haja interrupções durante a execução por deficiência dos recursos.

Na fase de licitação, a planilha orçamentária é peça fundamental para que os licitantes possam analisar a exequibilidade em relação ao projeto.

O TCU explica que:

[...] ao formular sua oferta, o empresário deverá se certificar sobre a adequação dos quantitativos de serviços orçados pela Administração frente aos quantitativos levantados a partir dos projetos da obra, apresentando, no caso de apurar divergências, pedidos de esclarecimento ou de impugnação dos termos do edital. Também deverá verificar se os valores previstos para a execução dos serviços são exequíveis e justos, em aderência aos preços praticados no mercado (TCU, 2014).

Já durante a obra, a planilha orçamentária é a peça técnica que balizará os pagamentos dos serviços executados. É a peça de controle da obra em relação ao que foi previsto e ao que está sendo executado, ou seja, é o referencial físico e financeiro que servirá para a medição dos serviços executados.

O TCU também afirma que a planilha orçamentária “tanto é utilizada pelas partes contratantes para a verificação da compatibilidade entre a execução física da obra e as etapas indicadas no orçamento, como para evitar a ocorrência de antecipações ilegais de pagamento” (TCU, 2014).

Além de referencial para a medição de serviços, após a celebração do contrato, a planilha orçamentária também se torna a peça balizadora para cálculo de reajustes financeiros e eventuais alterações no escopo do objeto contratado, possíveis de serem celebrados mediante aditamentos contratuais e respeitando os valores e condições estipuladas em lei.

A jurisprudência do TCU sobre o tema, consolidado pelo acórdão 2272/2011, entende que é vedada a elaboração de orçamento sintético contendo “verbas” ou outras unidades genéricas de medição, assim como a inclusão de serviços com descrições genéricas ou imprecisas, a exemplo de “diversos”, “despesas gerais”, “provisões para contingências”, “eventuais”, etc.

Posto isso, para a identificação dos fatores causadores dos aditamentos, serão analisadas as peças técnicas (projetos, planilha orçamentária, etc.), a fim de entender se os mesmos estão ligados à probabilidade inerente já citada, ou ligado a ações realizadas - ou não - que comprometam a qualidade da obra, como cálculos de serviços vultosos não percebidos, detalhamentos incorretos do projeto, inobservância de detalhes técnicos pelo executor, materiais que não atendam os padrões de qualidade ou fora de especificações.

3 OBRA “REFORMA E COBERTURA DA PRAÇA ARLINDO RUDOLPHO WEBER”

De acordo com o Portal da Transparência, em 04/01/2019, desde 1996 já foram celebrados 511.972 convênios e outros acordos com estados e municípios, além de organizações sem fins lucrativos, totalizando quase 457 bilhões de reais, sendo que destes já foram liberados R\$ 296 bilhões.

Esses números demonstram a importância das transferências voluntárias para a execução e implementação de políticas públicas por estados e, principalmente, por municípios, os quais representam quase 30% dos valores conveniados, cujas arrecadações e receitas não são suficientes para atender plenamente às necessidades da sua população.

Dados informados no Portal de Convênios do Governo Federal, atualizado em 22/02/2019, demonstram que, desde a criação do portal em 2008 até o ano de 2018, o município de Saporanga celebrou 162 contratos com a União, totalizando cerca de R\$ 65,5 milhões, em diferentes áreas.

Saporanga é um município do Vale do Sinos, localizada a 59km de Porto Alegre, com cerca de 81.000 habitantes, de acordo com estimativa do IBGE de 2018 (IBGE, 2018).

Pólo caçadista da região, o município também é um importante pólo turístico, sendo que atrai turistas de todo o Brasil que vem em busca das belezas naturais. Ao norte localiza-se o Morro Ferrabraz, com 779m, é muito procurado para a prática de voo livre e outros esportes radicais. Também atrai turistas interessados em conhecer o centro da cidade, que ainda preserva indícios da colonização alemã, com seu patrimônio histórico, e proporciona um ar de interior pela qualidade urbanística e paisagística.

Corroborando a informação de que o turismo é uma área de suma importância para Saporanga, dados do Portal da Transparência de março de 2019, demonstram que de todos os convênios firmados, 19% são do Ministério do Turismo, ficando atrás somente dos convênios firmados com o extinto Ministério da Integração Nacional - MI². Em relação a valores, também fica somente atrás do extinto MI, representando 21% do valor total de convênios firmados com a União.

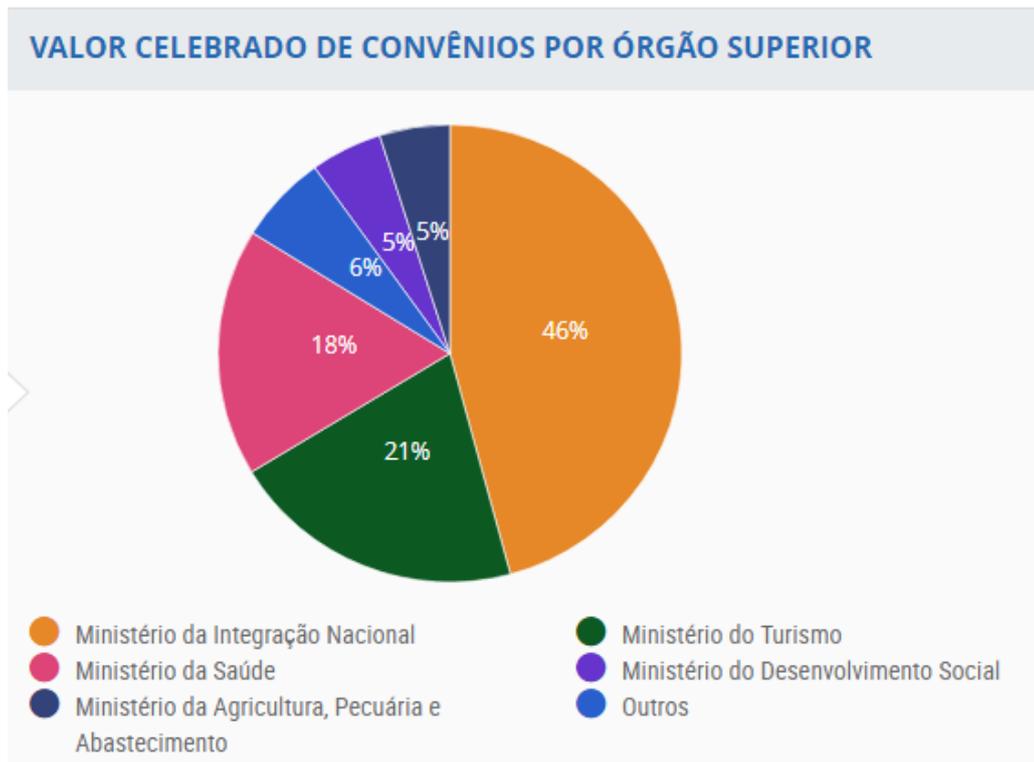
² Ministério da Integração Nacional: a partir de janeiro de 2019, fusionado ao Ministério das Cidades, passou a ser o Ministério do Desenvolvimento Regional.

Figura 2 – Percentual de convênios celebrados entre o município de Sapiroanga e Órgãos Superiores da União



Fonte: Portal da Transparência, em 10/03/2019.

Figura 3 – Valor celebrado entre o município de Sapiroanga e Órgãos Superiores da União, em percentual



Fonte: Portal da Transparência, em 10/03/2019.

Porém, assim como outros municípios, Sapiranga não consegue, somente com recursos próprios, realizar os investimentos necessários a fim de manter ou implementar ações no setor de turismo.

Com o intuito de promover a revitalização da área central da cidade, que há anos carecia de investimentos e melhorias, a Administração Municipal planejou iniciar esse processo de melhorias pela Praça Arlindo Rudolpho Weber, uma das principais e mais antigas praças do município, localizada na Av. João Corrêa, nº1300, ponto inicial do centro de Sapiranga.

A praça se encontrava em mau estado de conservação e, assim, já não atraía a população a fazer o bom uso do espaço público, tão importante antigamente.

Assim, com o intuito de iniciar a revitalização dessa área, a Administração Municipal buscou, junto ao governo Federal, apoio para a iniciativa.

O intuito da Administração foi a revitalização e remodelação da Praça Arlindo Rudolpho Weber, com a instalação de uma cobertura, oportunizando que a mesma, que desde o início da colonização foi palco de eventos e vida social, voltasse a ser um ponto de encontro da comunidade.

Porém, foram mais de 5 anos para que a comunidade tivesse de volta um espaço público que atendesse às suas expectativas, já que o processo foi marcado por situações que culminaram em alguns aditivos de valores e, principalmente, diversos aditivos de prazo, que serão analisados a seguir.

3.1 Convênio firmado entre o Governo Federal e o Município de Sapiranga

O Convênio entre o município de Sapiranga e o Governo Federal foi resultado da indicação de emenda individual do Deputado Federal Renato Molling, do Partido Progressista - PP, prevista no Orçamento Geral da União – OGU – do ano de 2013, para “Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – Ações de Infraestrutura Urbana em Municípios – Estado do Rio Grande do Sul”.

O município, interessado em celebrar contrato com o MTur, manifestou seu interesse por meio da elaboração do Plano de Trabalho no Siconv para o programa oferecido.

Como já exposto, o Plano de Trabalho é o documento elaborado pelo proponente, no qual está descrito de uma forma geral o objeto a ser executado, incluindo justificativa para a celebração do contrato de repasse – CR, descrição das

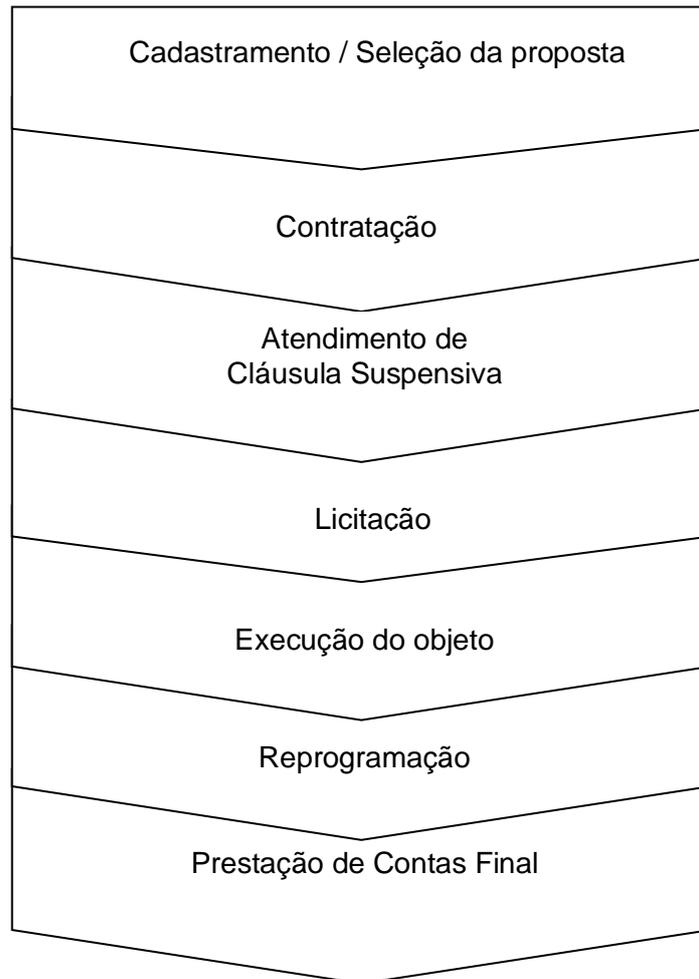
metas a serem atingidas, definição das fases de execução, cronograma físico-financeiro com as etapas de execução e os desembolso de cada etapa e plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pela União e da contrapartida financeira do proponente, se houver.

Após submetido à análise, o Plano de Trabalho foi aprovado e, em 31/12/2013, foi celebrado o Termo de Compromisso nº794408/2013/MTUR/CAIXA, contrato nº 1010779-96/MTUR/2013, entre a União Federal, por intermédio do MTur, representado pela Caixa Econômica Federal, e o município de Sapiiranga, objetivando a execução de ações relativas ao turismo O valor celebrado foi de R\$1.121.500,00 de repasse do MTur e R\$ 97.500,00 de contrapartida do município, totalizando o investimento de R\$ 1.219.000,00.

O objeto do contrato é “Apoio a projetos de infraestrutura turística – Cobertura e reforma da Praça Arlindo Rudolpho Weber”, com área total de 1.144m².

Conforme já citado na Portaria 507/2011, o repasses do MTur são efetuados por meio de transferência bancária, em conta aberta, exclusivamente para cada contrato, sendo que fica ao encargo do conventente, ou seja, o município que recebe o recurso, aportar a contrapartida, a qual será calculada sobre o valor total do objeto e, se financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica do instrumento em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso.

Fluxo simplificado da operação de REPASSE – OGU – Acima de R\$ 750.000,00.



Fonte: elaborado pela autora, 2019.

3.2 Análise da contratação da empresa para elaboração do projeto

Foi realizada a análise das condições relativas à contratação da empresa responsável pela elaboração do projeto e demais peças técnicas, para a execução da revitalização da praça.

Essa análise foi de suma importância para levantamento dos pontos que, como será demonstrado no decorrer do presente trabalho, incidiram diretamente em alguns aditivos (tanto de prazos quanto de valores).

3.2.1 Análise da contratação de empresa para elaboração do projeto

Inicialmente, é importante registrar que os projetos arquitetônicos básicos normalmente são elaborados pelo corpo técnico do município, composto por arquitetos e engenheiros civis.

A contratação de projetos se dá, usualmente, para projetos complementares que necessitam maior detalhamento, já que o Município não possui profissionais e softwares para projetos elétricos, projetos estruturais e outros projetos específicos.

Assim, para cada obra que se queira realizar, é feita a análise de quais projetos serão realizados pelo próprio Município e para quais são necessários a contratação de empresas especializadas.

O TCU (2014) afirma que o projeto básico de uma licitação deve ser elaborado pelo corpo técnico do próprio órgão (no caso a Administração Pública) mas que, caso não disponha de corpo técnico especializado, o mesmo deverá realizar licitação específica para contratação de empresa para elaborar o projeto básico.

Não foi o caso da referida obra, já que, por razões alheias ao conhecimento do corpo técnico, a Administração optou por abrir processo licitatório para a contratação de empresa terceirizada para a elaboração do projeto da Praça Arlindo Rudolpho Weber, inclusive de projeto básico.

Informalmente, em conversa com o Secretário de Planejamento, na época, Edison Conceição, o mesmo informou sobre a pressa que a Administração tinha em executar essa obra. Assim, sabendo que o corpo técnico estava sobrecarregado de outros projetos e fiscalização de obras, supõe-se que a Administração optou pela terceirização do projeto da praça em razão dos prazos.

Assim, em dezembro de 2013, o Secretário de Planejamento solicitou a elaboração de especificações técnicas para o processo licitatório com o objetivo de contratação de empresa para elaboração do projeto arquitetônico e projetos complementares para a referida obra.

Esse documento “Especificações técnicas” foi elaborado visando estabelecer as características necessárias para a contratação de serviço de projeto arquitetônico e complementares da obra “Revitalização da Praça Arlindo Rudolpho Weber”, incluindo a cobertura da mesma.

A solicitação contemplava os seguintes documentos e peças técnicas:

a) Implantação geral da proposta em escala 1/500: vias do entorno, acessos, mobiliários urbanos existentes e propostos, equipamentos urbanos no entorno, entre outras informações relevantes;

b) Planta baixa em escala 1/100 ou 1/250: locação da cobertura, mobiliários urbanos, pavimentações, etc.;

c) Memorial descritivo: especificando todos os materiais e sistemas construtivos propostos;

d) Planilha Orçamentária e Cronograma físico-financeiro, de todo o projeto, incluindo complementares e estrutural, das etapas da obra;

e) Projeto elétrico: baixa e alta tensão, contemplando instalações elétricas novas e readequação do existente, com aprovação da AESSUL (concessionária de energia elétrica na época);

f) Projeto hidrossanitário: entrada de água e drenagem pluvial do projeto e do entorno;

g) Projeto estrutural da cobertura: fundações, plantas baixas (configurações) do telhado, detalhamento das tesouras, pilares, terças, travamentos, tudo o que se refere à estrutura metálica da obra, seu quantitativo, memorial descritivo e planilha orçamentária, atendendo a todas as NBR`s pertinentes;

h) Imagens demonstrativas: imagens 3d do anteprojeto para aprovação e da proposta final, tantas quantas necessárias para o entendimento do projeto.

Além disso, foram estipulados os meios de produção e entrega do material (cópias plotadas, meio digital, softwares usados).

E, para finalizar, o documento previa prazo de 10 dias para a apresentação do anteprojeto (proposta inicial) e mais 20 dias para a apresentação da proposta final (com todos os itens já citados).

Os prazos solicitados indicam a extrema urgência que a Administração tinha em realizar a obra e demonstrava a impossibilidade, na época, de o projeto ser elaborado pelo corpo técnico, como já foi explicitado.

Realizado o processo licitatório, o valor global previsto era de R\$ 20.000,00, a modalidade foi Carta Convite pelo menor preço, em que foram convidados profissionais da cidade.

Em 14/01/2014, foi assinado o contrato nº 001/2014, com a empresa vencedora, Brandt Arquitetura LTDA, no valor de R\$19.860,00, para a elaboração do projeto de “Revitalização da Praça Arlindo Rudolpho Weber”, nas condições já mencionadas.

É importante registrar que o § 2º do Art. 37 da Portaria Interministerial 507/2011 refere que o projeto básico deve ser apresentado no prazo fixado no instrumento, prorrogável uma única vez por igual período, a contar da data da celebração, conforme a complexidade do objeto. O § 3º aduz que o prazo de que

trata o § 2º não poderá ultrapassar 18 (dezoito) meses, incluída a prorrogação, se houver.

O parágrafo 6º, da mesma Portaria, ainda refere que, para aprovação do objeto pactuado no contrato de repasse, “caso o projeto básico ou o termo de referência não seja entregue no prazo estabelecido no parágrafo anterior ou receba parecer contrário à sua aprovação, proceder-se-á a extinção do convênio, caso já tenha sido assinado”.

Ou seja, a partir de 31/12/2013, quando da celebração do convênio, a obra deveria iniciar, obrigatoriamente, até 31/05/2015.

Na análise da contratação de empresa terceirizada para elaboração do projeto para a execução da revitalização da Praça, foram identificados os seguintes problemas que, direta ou indiretamente, impactaram nos aditivos gerados na obra:

a) A elaboração das “Especificações Técnicas”: o documento foi elaborado com base em outras especificações de serviços mais simples como, por exemplo, Especificações Técnicas para o serviço de sondagem do solo. Não foram consideradas, na elaboração, as especificidades exigidas em um processo de obra em que a CAIXA é a mandatária do contrato de repasse;

b) O prazo para a elaboração do projeto se mostrou inexecutável, como será apresentado, pela complexidade do mesmo.

De acordo com Tisaka (2011, p.53), as “condições não muito claras dos documentos licitatórios podem ter influência sobre os custos diretos e despesas indiretas da obra”.

Essas condições, ainda conforme Tisaka (2011), vão desde deficiência no nível de detalhamento dos projetos, condições e peculiaridades que geram custos exigidos ou omitidos no edital, especificações técnicas dúbias, falta de definição no caderno de encargos, critérios de medição divergentes da composição dos custos unitários, prazo irreal e condições de pagamento não adequadas.

Assim, analisando os documentos licitatórios e as condições exigidas, verificou-se que a celebração do contrato entre a Administração e a empresa contratada se mostrou ineficiente para a complexidade do objeto, ou seja, a elaboração de projeto para execução da revitalização da Praça Arlindo Rudolpho Weber com instalação de cobertura.

A obra não era uma simples reforma de praça, bem pelo contrário, era uma obra complexa, principalmente, pela exigência de projetos para a execução de uma cobertura, transformando-a em uma praça coberta.

A elaboração do projeto, que inicialmente tinha previsão de entrega de um total de 30 dias para a entrega, após a celebração do contrato, converteu-se em 8 meses para a entrega final, sendo concretizada em meados de setembro de 2014. Além disso, a partir daí iniciou-se o processo de aprovação na CAIXA.

Além da peculiaridade do projeto (que exigia mais prazo para elaboração do que foi previsto), foi verificado, durante o acompanhamento fiscal da obra, que a empresa contratada não tinha experiência em projetos de obras com recursos federais e que necessitam aprovação da CAIXA, como era o caso.

A Portaria Interministerial 507/2011, no § 4º refere que o projeto básico “será apreciado pelo concedente e, se aprovado, ensejará a adequação do Plano de Trabalho. O § 5º complementa que “constatados vícios sanáveis no projeto básico ou no termo de referência, estes serão comunicados ao conveniente, que disporá de prazo para saná-los”.

Assim, a urgência que a Administração tinha em encaminhar o projeto para a execução da obra não surtiu efeito, inclusive, pela inexperiência da empresa em projetos encaminhados para a CAIXA, foram diversas idas e vindas do projeto para a mandatária do contrato, até a aprovação final.

Registre-se, inclusive, que a fiscal da obra teve que, por diversas vezes, ajudar a empresa em relação à planilha orçamentária. Inicialmente, a empresa apresentou a planilha com critérios de medição não aceitáveis, além de serviços com composições unitárias não passíveis de verificação. Além disso, os preços devem ser baseados no SINAPI e, pela peculiaridade da obra, foram realizados orçamentos de mercado para diversos serviços.

O TCU (2014), em sua cartilha, afirma que a responsabilidade pela qualidade do produto é do autor do projeto e que o mesmo deve “entregar um produto de qualidade e que atenda aos requisitos da Lei de Licitações, caso contrário, o projeto não deverá ser aceito pelo representante da Administração”. As correções devem ser realizadas sem ônus para o órgão contratante, conforme deliberação do próprio TCU.

Por fim, após 8 meses de elaboração de projeto e mais 7 meses para a conclusão da análise das peças técnicas, no dia 06/04/2015, a CAIXA emitiu parecer positivo, informando que o objeto estava apto à licitação, com o valor estimado da obra no total de R\$ 1.095.300,79.

Figura 4 – Imagem demonstrativa do projeto de reforma e cobertura da praça Arlindo R. Weber



Fonte: projeto arquitetônico, 2015.

3.3 Análise do processo licitatório para a execução da obra

Assim, a Administração realizou o processo licitatório da obra, pela modalidade “Tomada de Preços” pelo menor preço (em que a empresa vencedora é a que apresentar a proposta de acordo com as especificações e ofertar o menor preço), de acordo com o valor previsto para a obra que era de R\$ 1.095.300,79, atendendo o art. 22 da Lei de Licitações.

No dia 07/05/2015, ocorreu a abertura dos envelopes das propostas orçamentárias, sendo que a empresa Construtora Mão Certa Ltda apresentou a proposta no valor total de R\$ 1.091.213,84, sendo esta a proposta com o menor valor.

É importante salientar que, quando uma empresa participa de licitação, a mesma tem um prazo anterior à proposta, para a análise das peças técnicas, principalmente da planilha orçamentária, como já foi mencionado anteriormente. E que a empresa apresenta sua proposta baseada na análise ou, se forem verificadas

divergências nas peças técnicas, a licitante poderá entrar com pedido de impugnação do processo licitatório.

A Lei de Licitações, no seu art. 41, refere que “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada” . Também regra os prazos para as impugnações, sendo que o mesmo aduz que:

[...] decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso [...].

No caso analisado, não ocorreu pedido de impugnação por parte dos licitantes. Conclui-se, assim, que as empresas analisaram as peças técnicas e que concordaram com o objeto licitado.

3.4 Análise da execução da obra a partir da assinatura do contrato

3.4.1 Contrato de prestação de serviços e ordem de início de obra

As análises anteriores são de suma importância e afetarão diretamente a análise que virá a seguir, da execução da obra.

Em 08/05/2015, foi assinado o contrato nº 049/2015, entre o Município e a empresa “Construtora Mão certa LTDA”, no valor de R\$ 1.091.213,84 para a execução da obra “Reforma da Praça Arlindo Rudolpho Weber e Cobertura Metálica”, com prazo de 6 meses para a execução dos serviços.

O contrato celebrado previa na cláusula segunda as seguintes condições, as quais tem relação com a análise:

- Os prazos citados admitem prorrogação, desde que ocorram nos limites relacionados nos incisos I a VI, do parágrafo 1º, do art. 57, da Lei nº 8.666/93 e suas alterações posteriores;
- A contratada fica obrigada a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem até o limite de 25% do valor inicial

atualizado do contrato, e no caso de reforma 50%, conforme §1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 e suas posteriores alterações, respeitada a modalidade licitatória.

Após a análise do processo licitatório pela mandatária do contrato, a CAIXA, a fim de autorizar o início da obra, em 29/05/2015, foi assinada a Ordem de Início da Obra, documento que autoriza a efetiva execução da obra, sendo que a referida data será a base para análise da obra no que diz respeito aos aditivos contratuais de prazo pactuados entre a Administração e a empresa executora. Também a data será a base para a análise posterior, no que se refere aos repasses do Governo Federal.

3.4.2 Execução da obra

Em função do prazo excedido na elaboração do projeto pela empresa contratada e consequente atraso na aprovação da CAIXA, a Ordem de Início da Obra se deu próxima à data máxima para emissão da primeira medição, os 180 dias previstos no contrato.

Assim, a empresa iniciou a obra, com serviços de instalação da obra, demolição e remoção de entulhos, conforme discriminado no projeto, sendo que no dia 04/06/2015 emitiu o 1º boletim de medição acompanhado de nota fiscal, no valor de R\$ 39.100,82.

3.4.3 Alterações contratuais da obra

As alterações contratuais são permitidas pela Lei de Licitações, desde que devidamente justificadas e nos seguintes casos, conforme art. 65:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

O contrato analisado sofreu 15 alterações contratuais, originando igualmente 15 Termos de Alteração de Contrato, sendo:

- 1º Termo de Alteração: prorrogação de prazo do contrato de prestação de serviços;
- 2º Termo de Alteração: aditivo do contrato de prestação de serviços;
- 3º Termo de Alteração: aditivo do contrato de prestação de serviços;
- 4º Termo de Alteração: substituição do 3º Termo de Alteração e aditivo do contrato de prestação de serviços;
- 5º Termo de Alteração: prorrogação de prazo do contrato de prestação de serviços;
- 6º Termo de Alteração: supressão do contrato de prestação de serviços;
- 7º Termo de Alteração: prorrogação de prazo do contrato de prestação de serviços;
- 8º Termo de Alteração: alteração do contrato de prestação de serviços;
- 9º Termo de Alteração: prorrogação de prazo do contrato de prestação de serviços;

- 10º Termo de Alteração: prorrogação de prazo do contrato de prestação de serviços;
- 11º Termo de Alteração: aditivo do contrato de prestação de serviços;
- 12º Termo de Alteração: aditivo do contrato de prestação de serviços;
- 13º Termo de Alteração: prorrogação de prazo do contrato de prestação de serviços;
- 14º Termo de Alteração: prorrogação de prazo do contrato de prestação de serviços;
- 15º Termo de Alteração: prorrogação de prazo e supressão do contrato de prestação de serviços;

A quantidade de termos contratuais relativas a aditivos de prazos (prorrogações) demonstra a morosidade para a conclusão da obra, além de aditivos (e supressões) de serviços que tem impacto financeiro na gestão da obra e dos recursos, os quais serão analisados a seguir.

Registre-se que todas as alterações contratuais devem ser aprovadas pela mandatária do contrato, a CAIXA.

3.4.4 Aditivos (e supressões) de serviços durante a execução da obra

A seguir serão analisados os aditivos de serviços que ocorreram durante a obra, com o intuito de fornecer respostas em relação às causas dos mesmos. As análises buscam identificar se os aditivos ocorridos eram passíveis de identificação anterior no momento do projeto e que acarretaram esses aditivos ou se são serviços inerentes à execução de reformas.

Conforme já mencionado por Tisaka (2011), o orçamento, apesar de se buscar ao máximo que contemple todos os serviços a serem executados, mesmo sendo executado por profissional idôneo e capacitado para o serviço, o produto final poderá apresentar falhas, sendo essas inerentes aos serviços de construção civil.

A própria Lei de Licitações, quando regra e aceita um máximo de 25% de aditivos no caso de obras novas e 50% de aditivos em reformas, aceita essa possibilidade de falha.

Apesar de aceitáveis, é importante a análise das falhas, a fim de identificar e tomar medidas para evitá-las em projetos e obras futuras.

Tisaka (2011) expõe que as falhas importantes geralmente decorrem de erros cometidos pelos profissionais, como:

- Erros de cálculos não percebidos;
- Detalhamentos incorretos do projeto;
- Inobservância de detalhes técnicos pelo executante;
- Produção e utilização de materiais de construção fora das especificações ou fora de uso, entre outros.

Esses são itens que podem causar transtornos na obra, resultando, na maioria das vezes, aditivos de serviços.

O autor ainda afirma que “para projetos de maior risco, como é o caso de projetos de estrutura complexa, é recomendável que seja feita uma verificação por profissionais independentes do projetista” (TISAKA, 2011, p.43).

Ainda, registre-se que, em uma obra de construção civil, existe uma cadeia de responsabilidades, desde o autor do projeto e finalizando com o executor, sendo que todos os envolvidos no processo são solidários nas responsabilidades da obra.

Os termos que serão analisados a seguir são os de aditivo de serviços. Mesmo não sendo objeto do trabalho, mas importantes para o entendimento do todo, serão apresentadas as supressões de serviços.

As análises visam a demonstrar, com base em conhecimento técnico e fontes bibliográficas, se os aditivos poderiam ter sido previstos em projeto e planilha orçamentária e, conseqüentemente, se são erros de projeto que podem ser mitigados em projetos e obras futuras ou se são erros inerentes ao processo.

É importante registrar, ainda, que qualquer solicitação de prorrogação de prazo ou aditivo de serviços é analisada pelo profissional indicado pelo município para fiscalização da obra, habilitado para tal serviço (arquiteto ou engenheiro civil).

Em síntese, as alterações de contrato foram as seguintes:

Tabela 1 – Alterações de contrato

ALTERAÇÕES DE CONTRATO			
TERMO	TIPO	DATA	OBSERVAÇÕES
1º	Prorrogação de prazo contrato e obra	04/02/16	Prorrogação de prazo (até 27/04/2016)
2º	Aditivo de serviços	11/03/16	Aditivo: R\$ 1.017,44
3º	Aditivo de serviços	18/04/16	Aditivo: R\$ 24.248,46. Substituído pelo 4º Termo de Alteração
4º	Aditivo de serviços	17/05/16	Aditivo: R\$ 24.248,46 (substituído pelo 12º Termo)
5º	Prorrogação de prazo contrato e obra	15/06/16	Prorrogação de prazo (até 25/08/2016)
6º	Supressão de serviços	30/06/16	Supressão: R\$ 4.132,76
7º	Prorrogação de prazo contrato e obra	13/09/16	Prorrogação de prazo (até 23/11/2016)
8º	Alteração de razão social	11/10/16	Alteração de razão social
9º	Prorrogação de prazo contrato e obra	01/02/17	Prorrogação de prazo (até 22/05/2017)
10º	Prorrogação de prazo contrato e obra	11/08/17	Prorrogação de prazo (até 22/12/2017)
11º	Aditivo e Supressão de serviços	09/10/17	Aditivo: R\$ 26.482,24 (substituído pelo 12º Termo). Supressão: R\$ 7.407,32
12º	Aditivo de serviços	30/10/17	Aditivo: R\$ 38.022,32
13º	Prorrogação de prazo contrato e obra	14/02/18	Prorrogação de prazo (até 22/03/2018)
14º	Prorrogação de prazo contrato e obra	26/03/18	Prorrogação de prazo (até 30/06/2018)
15º	Prorrogação de prazo e supressão de valores	06/08/2018	Prorrogação de prazo (até 20/08/2018). Supressão: R\$ 1.250,48 (Glosa final)

Fonte: elaborada pela autora, 2019.

Conforme exposto abaixo, o valor total de aditivos de serviços aprovados pela fiscal técnica e executados foi de R\$ 39.039,76. Já o total de serviços suprimidos foi de R\$ 11.531,08.

Já os aditivos de prazo no contrato entre o Município e a empresa executora, contando a partir do prazo final do contrato, ou seja, 6 meses a partir da Ordem de Início (29/05/2015), somam o prazo aditado de 3 anos e um mês.

Os valores aditados e suprimidos culminaram em reprogramação do contrato. O aditivo de R\$ 1.017,44 por se tratar de baixo valor, não passou por reprogramação da CAIXA e foi pago com recursos próprios do município.

A reprogramação do contrato resultou em um total de R\$ 1.117.696,08, sendo R\$ 1.007.676,72 de repasse da União e R\$ 110.019,36 de contrapartida do município. O valor glosado de R\$ 1.250,48 estava previsto na última reprogramação, sendo que foi devolvido no momento da prestação de contas final.

3.4.4.1 Análise dos aditivos de serviço

Analisando o parecer técnico emitido autorizando o 2º Termo de alteração corresponde, identificou-se que o serviço aditado foi para “Elaboração de Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil”, no valor de R\$ 1.017,44, por parte da executante, a fim de atender à licença de Instalação emitida pelo Departamento de Meio Ambiente de Sapiranga.

Apesar de ser um serviço que poderia ter sido contemplado no projeto e planilha orçamentária inicial, na época da elaboração da mesma, ainda não tinha sido emitida a licença da obra e, usualmente, o Departamento de Meio Ambiente não solicitava o PGRCC para obras do próprio município, sendo que a referida obra foi a primeira para a qual foi exigido o documento e a posterior execução do mesmo.

Assim, mesmo sendo um serviço possível de ser previsto, o mesmo não estava contemplado nas peças técnicas exigidas pelo município, sendo necessário o aditivo.

Sobre os demais termos de aditivos, por questões burocráticas relacionadas à origem dos recursos, os 3º, 4º e 11º Termo de Alteração foram substituídos pelo 12º Termo, sendo que esse contempla todos os serviços aditados dos termos citados e será a seguir analisado.

Assim, este termo diz respeito ao aditivo dos seguintes serviços:

1) CARGA E DESCARGA MECÂNICA DE ENTULHO EM CAMINHÃO BASCULANTE 6m³ – Este item da planilha orçamentária não contemplou os serviços de carga/descarga que correspondem à pavimentação de basalto irregular, à base e a camada vegetal necessária para a execução do novo piso, tendo necessidade de aditivo, totalizando R\$ 4.440,40.

É facilmente identificável a necessidade do serviço de carga e descarga, visto que o projeto e a planilha orçamentária contemplavam serviços de demolição de piso existente e camada vegetal, necessitando, conseqüentemente, da remoção dos entulhos da obra. Assim, analisando o serviço aditado, verifica-se que o mesmo foi uma falha que poderia ter sido prevista.

2) ATERRO MOLHADO E APILOADO MANUALMENTE: a planilha orçamentária contempla quantidade menor do que a necessária de aterro molhado e compactado em camadas de 20cm, para alcançar os níveis previstos em projeto, tendo necessidade de aditivo, totalizando R\$ 6.233,09.

Neste caso, citando a cartilha do TCU (2014), para o cálculo de serviços relacionados ao movimento de terra, são importantes as seguintes considerações:

- Considerar o empolamento, que é o acréscimo de volume de material escavado, após o processo de extração, ou seja, quando se move o solo do seu lugar original, ocorre um aumento de volume que influencia no transporte e no reaterro do material.

- Verificar visualmente a fidelidade da planta do levantamento planialtimétrico com o terreno;

- Verificar visualmente, na execução do movimento de terra, se as características correspondem ao indicado na sondagem, entre outros.

Na análise deste item, identificou-se que o planialtimétrico correspondia ao terreno, porém o município não forneceu estudos de sondagem do solo à empresa contratada para elaboração do projeto, já que se tratava de uma reforma de praça já existente. Assim, a previsão de aterro molhado previsto em projeto e planilha orçamentária se mostrou insuficiente, visto que o solo retirado era de má qualidade, exigindo que, no momento da execução, se retirasse mais solo do que havia sido previsto, até o solo de boa qualidade para a execução da nova pavimentação.

Assim, verificou-se que o serviço aditado não era passível de fácil identificação e a falha ocorrida foi inerente ao processo (já que normalmente não se realiza sondagem somente para a substituição de pavimentação).

Figura 5 – Trecho do relatório técnico emitido pela fiscal do município, para a verificação da necessidade de aditivo de aterro apiloado

3) Item 2.2 - Aterro apiloado (manual) em camadas de 20cm c/ mat. de empréstimo



Fonte: autora, 2015.

3) GRELHA DE FERRO FUNDIDO P/ CANALETA LARG.: 40CM – FORNEC. E ASSENT: A planilha orçamentária contempla medida menor do que a necessária no projeto e o local, sendo que há necessidade de aditivo, no valor de R\$ 1.354,08.

A análise demonstra que o aditivo é consequência de falha de projeto, já que é facilmente identificável que a quantidade de grelha é menor do que a canaleta sobre a qual será instalada.

4) CANALETA EM ALVENARIA ½ VEZ, 40x15, COM IMPERMEABILIZANTE NA ARGAMASA: item acrescido, pois constava no projeto arquitetônico, porém não constava na planilha orçamentária, totalizando R\$ 14.880,89.

5) PINTURA COM IMPERMEABILIZANTE ACRÍLICO SOBRE REBOCO, COR CINZA: foi necessária pintura impermeabilizante na canaleta, a qual não contemplava nenhum tipo de pintura, para que a mesma tenha proteção mecânica, evitando umidade e infiltrações, já que vai receber toda a água pluvial da cobertura, no total de R\$ 759,46.

6) CAIXA DE INSPEÇÃO 90X90X80 EM ALVENARIA: foi necessária a instalação de uma caixa de inspeção em alvenaria no final da canaleta que capta as águas pluviais, para posterior lançamento na rede pluvial existente na via, no valor de R\$ 397,24.

A análise do item 4 mencionado indica claramente que foi falha de projeto, visto que a canaleta consta no projeto, porém não consta na planilha orçamentária. Já a análise dos itens 5 e 6 estão diretamente ligados à falha do item 4, visto que os mesmo se mostraram necessários para o perfeito funcionamento da canaleta. Assim, os três itens analisados são falhas de projeto.

O valor total se dá em consequência não somente da falta da canaleta, mas também dos serviços necessários ao seu completo funcionamento: grelha de ferro, impermeabilização da canaleta de concreto, caixa de inspeção com tampa de concreto.

7) CALHA EM CHAPA GALVANIZADA: o serviço foi aditado, pois verificou-se durante a obra que a canaleta projetada para receber a água pluvial não teria muita funcionalidade, visto que, em consequência da inclinação da cobertura, a água pluvial, ao invés de cair diretamente na canaleta posicionada na extremidade da aba mais baixa da cobertura, era projetada para o lote limero à praça, prejudicando a escola instalada no local, totalizando R\$ 2.930,98.

Assim, a análise identificou que foi falha de projeto, visto que a solução adotada em projeto para drenagem pluvial não foi planejada adequadamente para o tipo de cobertura proposta.

8) REFLETOR LED 30W – 2700K, CORPO METÁLICO: por questões relativas à instalação e acabamento visual, serão instalados refletores LED ao invés de lâmpadas tubulares fluorescentes, conforme especificado no projeto, no valor de R\$ 6.092,68.

A análise do serviço indica que foram projetados serviços fora de uso (as lâmpadas fluorescentes estão sendo substituídas por LED), além de não adequados a serem instalados em uma praça. Assim, foi solicitada a substituição (a seguir, será demonstrada a supressão das lâmpadas fluorescentes).

9) RELE FOTOELÉTRICO P/ COMANDO DE ILUMINAÇÃO EXTERNA 220V/1000W – FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO: com a instalação dos refletores LED são instalados relés fotoelétricos, no total de R\$ 682,22.

10) BASE PARA RELÉ FOTOELÉTRICO: com a instalação dos relés elétricos, são necessárias bases para a instalação dos mesmos, com valor de R\$ 291,28.

Os itens 9 e 10 estão diretamente ligados ao item 8, sendo que a análise concluiu que os serviços de iluminação aditados não foram bem planejados e os aditivos poderiam ter sido evitados.

Após a análise dos itens aditados, verificou-se que, do total de R\$ 39.039,76, apenas dois serviços no total de R\$ 7.250,53 foram falhas inerentes ao processo. Assim, os serviços que somam 31.789,23 estão relacionados a defeitos de projeto citados por Tisaka (2011) como, no caso, erros de cálculos não percebidos, detalhamentos incorretos do projeto e utilização de materiais de construção fora de uso.

Porém, se comparados ao valor permitido por legislação, mesmo sendo falhas de projeto, os valores aditados estão muito aquém dos 50% permitidos no §1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações), e regrado no contrato nº 049/2015, entre a empresa executora e o município.

Considerando o contrato no valor de R\$ 1.091.213, 84, o total aditado representa apenas 3,58% do contrato celebrado.

Conforme já exposto, o Acórdão 1977/2013 do TCU aduz que após o contrato assinado por preço global, ou seja, por preço certo e total, os erros ou omissões constatados no orçamento referentes a pequenas variações de quantitativos de serviços, em regra, não se aplicam à adequação por aditivo, conforme também está estabelecido no art. 6º, inciso VIII, alínea "a", da Lei 8.666/93.

Ainda, esse decreto estabelece que, no edital e no contrato, conste uma cláusula que expresse a concordância do contratado com a adequação do projeto que integrar o edital de licitação e as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto não poderão ultrapassar, no seu conjunto, dez por cento do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite previsto no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

Também o Acórdão 2.163/2011 entende que, em obras contratadas por empreitada global, os aditivos resultantes de omissões do orçamento ou do projeto não seriam devidos, tendo em vista que a obra foi contratada por preço certo e global, cabendo à empreiteira encontrar as formas de concluir a obra a contento.

Ainda o decreto afirma que os licitantes, antes de entregar suas propostas, devem executar minucioso estudo do local, dos projetos e das especificações, não tendo, assim, o direito a solicitar aditivos contratuais de quantidades nos casos de quantitativos subestimados por erros que pudessem ter sido detectados ainda durante o processo licitatório. Considerando os decretos citados, o percentual de 3,58% não seria passível de aditivo.

Porém, em contrapartida, o próprio TCU, no Acórdão 2.929/2010, ressalta que a jurisprudência do Tribunal não delinea com clareza as implicações do regime de empreitada por preço global, quanto às variações de quantitativos em relação à previsão original.

A Procuradoria-Geral do município e o Departamento de Licitações entende que, mesmo em contratos sob o regime de empreitada por preço global, existe a necessidade de que os pagamentos correspondam aos serviços efetivamente executados.

Assim, mesmo que aditivos e supressões sejam menores que 10% do valor total da obra, o contrato será ajustado, considerando efetivamente os serviços executados.

Da mesma forma, atendendo às considerações mencionadas, também foram realizados dois termos de supressão, referentes a:

1) CONCRETO ARMADO DOSADO 25MPA (BLOCO DE CONCRETO): a fiscal técnica, analisando a planilha orçamentária em comparação com o serviço executado, constatou que o volume constante na planilha estava com volume maior (duplicado). Assim, foi suprimido o volume correspondente a R\$ 4.132,76.

2) LÂMPADA TUBULAR 120CM 20W 4000K, CORPO EM PVC: conforme já mencionado no item 8 dos aditivos, as lâmpadas tubulares foram substituídas por refletores LED, no valor de R\$ 5.820,00.

3) PROJETOR LED 50W 4000K, CORPO METÁLICO, IP 65, COM BASE TIPO ESPETO PARA SOLO: em função de vandalismo e roubo, foram suprimidos os projetores que seriam instalados no solo, já que são modelos indicados para uso residencial, no valor de R\$ 1.587,32.

Além dos serviços relacionados, alguns itens não foram executados, assim tiveram glosa definitiva e foram suprimidos do contrato original: fabricação e aplicação de concreto bet. Usinado à quente – CBUQ; Transporte comercial em rodovia pavimentada – CBUQ DMT=20Km; Soquete de pressão em PVC para lâmpada tubular T8; Timer digital 220 V com 1 contato e programação para 10 horários da Exatron ou similar, totalizando R\$ 1250,48.

Em relação aos aditivos, é importante registrar que, além desses valores ligados diretamente à obra, e não previstos originalmente, o município teve outros custos envolvidos. Os aditivos de valor e prazo culminaram em diversas tarifas administrativas pagas à CAIXA como, por exemplo, taxas de medição e vistoria (foram 17 vistorias ao todo, sendo que tinham sido previstas apenas 6), taxas de reprogramação do valor do contrato e de prorrogação do mesmo. Indiretamente também estão custos de pessoal técnico envolvidos em uma obra que tinha a previsão de 6 meses e acabou se estendendo por anos.

Registre-se, ainda, que, além dos serviços aditados, a empresa solicitou aditivo de dois outros serviços, os quais foram indeferidos. Uma das solicitações era de aditivo de material na execução da estrutura metálica da cobertura que totalizava cerca de R\$ 101.000,00. O pedido foi analisado e indeferido pela fiscal técnica, já que os argumentos da empresa não procediam. A fim de pressionar o município, a empresa paralisou a obra por um período que será analisado a seguir.

3.4.5 Prorrogações de prazo (aditivo de prazo)

A próxima etapa do estudo analisou as causas que resultaram em aditivos de prazo, assim como os principais impactos gerados.

Antes de iniciar as análises, é importante entender as principais etapas e procedimentos relativos à execução de obra em contratos de repasse com a União, por meio da CAIXA, mandatária do contrato.

Após assinatura do Termo de Início da Obra, a empresa executora está autorizada a iniciar a obra.

O processo a seguir exposto é realizado toda vez que o cronograma atinge os marcos de medição de acordo com o cronograma vigente ou a critério do contratado e do contratante, sendo, usualmente, realizado uma vez por mês.

Assim, a cada mês de obra, o fornecedor (empresa executora) pode emitir um boletim de medição - BM, onde constam todos os serviços executados e suas quantidades e protocolar para a análise da fiscalização técnica do conveniente (no caso, o município de Sapiranga). O fiscal realiza a vistoria em obra para a conferência do BM e, se aprovado, é autorizada a emissão da nota fiscal.

O procedimento de solicitação de recursos é complementar ao acompanhamento de obra, normalmente executado pelo departamento de convênios, no caso de Sapiranga é realizado pelo departamento de Prestação de Contas. O departamento, em posse dos documentos de medição elaboradas pela fiscalização, complementa-os, coleta as devidas assinaturas (do fiscal técnico e do prefeito) e envia toda a documentação para a CAIXA, para aferição da medição e desbloqueio dos recursos.

Procedimentos:

1) O fornecedor (empresa executante da obra) emite a nota fiscal e encaminha, junto ao BM correspondente, para o fiscal técnico do conveniente (no caso o Município), sendo que o fiscal faz a vistoria em obra, realiza a aferição e, se aprovado, encaminha a documentação para a área de convênios (Convênios e Prestação de Contas, no caso de Sapiranga);

2) A Área de Convênios recebe os documentos de medição (BM e RRE – Relatório Resumo do Empreendimento) da área técnica (Obras/Engenharia) e Social (quando houver), verifica os valores solicitados e providencia o Ofício de Solicitação de Recursos;

- 3) Envia à CAIXA a documentação devidamente preenchida e assinada;
- 4) A Área de Convênios verifica se a Prestação de Contas está em dia (já que pode ser um impeditivo para o desbloqueio de recursos);
- 5) A CAIXA recebe a documentação e agenda a aferição da medição (vistorias extras a CAIXA exige antes o pagamento da tarifa para o serviço);
- 6) Na data agendada, o fiscal da CAIXA realiza a vistoria e aferição do BM encaminhado;
- 7) A CAIXA envia e-mail com o resultado da aferição, eventuais glosas e pendências para desbloqueio dos recursos. Se o engenheiro na vistoria não concorda com algum dos serviços cobrados (por má execução ou divergência na quantidade cobrada), ele realiza uma glosa parcial de engenharia, até a executora sanar o problema ou executar a quantidade prevista.
- 8) No caso de liberação de desbloqueio, o conveniente (no caso o Município) entra em contato com a agência de vinculação, providencia o depósito da contrapartida e solicita o pagamento ao fornecedor (à empresa executora da obra);
- 9) Concluído o pagamento, a área de convênios procede a prestação de contas.

No procedimento exposto, o qual está descrito no Guia de Operações da CAIXA, não há menção ao valor do repasse, assim subentende-se que o valor já está depositado na conta específica da obra.

A tabela abaixo apresenta informações de datas e valores dos repasses realizados pela União, por meio do MTur. Ao todo, foram 10 repasses, totalizando o valor total de repasse de R\$ 1.007.676,72, por meio de Ordem Bancária – OB, depositadas em conta específica do contrato.

Tabela 2 – Ordens bancárias – OB – emitidas pela União (repasses)

Data de Emissão da OB	Valor
3/11/2015	R\$ 31.237,98
01/12/2015	R\$ 116.890,50
27/06/2016	R\$ 171.375,58
03/10/2016	R\$ 194.108,76
14/10/2016	R\$ 238.547,31
31/08/2017	R\$ 23.750,86
26/12/2017	R\$ 61.770,66
09/03/2018	R\$ 42.624,73
14/05/2018	R\$ 70.335,84
12/09/2018	R\$ 57.034,50

Fonte: Siconv. Elaborada pela autora, 2019.

As informações da Tabela 2 foram retiradas do Siconv, no cadastro da obra, e foram compiladas e analisadas em relação ao prazo de execução da obra, assim como em relação às medições realizadas.

Assim também foram obtidas as informações da Tabela 3, que apresenta as datas das notas fiscais emitidas e o valor de cada nota.

Tabela 3 – Compilação de notas fiscais emitidas e pagamentos realizados

Nota fiscal	Pagamento	Data emissão	Valor original (R\$)	Lançamentos
NF-01		04/06/15	-R\$ 39.100,82	-R\$ 39.100,82
NF-02		20/07/15	-R\$ 46.238,37	-R\$ 85.339,19
NF-03		05/08/15	-R\$ 103.763,20	-R\$ 189.102,39
	PG-01	07/12/15	R\$ 33.954,33	-R\$ 155.148,06
	PG-02	22/12/15	R\$ 93.509,57	-R\$ 61.638,49
	PG-03	02/01/16	R\$ 50.414,05	-R\$ 11.224,44
NF-04		02/02/16	-R\$ 43.421,14	-R\$ 54.645,58
	PG-04	23/03/16	R\$ 39.266,47	-R\$ 15.379,11
NF-05		12/04/16	-R\$ 71.156,51	-R\$ 86.535,62
NF-06		12/05/16	-R\$ 43.607,88	-R\$ 130.143,50
	PG-05	12/05/16	R\$ 68.695,23	-R\$ 61.448,27
	PG-06	20/05/16	R\$ 65.530,96	R\$ 4.082,69
	PG-07	07/06/16	R\$ 43.607,88	R\$ 47.690,57
NF-07		20/06/16	-R\$ 21.724,96	R\$ 25.965,61
NF-08		29/06/16	-R\$ 189.303,74	-R\$ 163.338,13
	PG-08	20/07/16	R\$ 171.375,58	R\$ 8.037,45
	PG-09	25/07/16	R\$ 42.376,61	R\$ 50.414,06
NF-09		01/08/16	-R\$ 48.227,82	R\$ 2.186,24
NF-10		26/08/16	-R\$ 123.212,23	-R\$ 121.025,99
	PG-10	01/09/16	R\$ 48.227,82	-R\$ 72.798,17
	PG-11	17/10/16	R\$ 72.798,17	R\$ 0,00
NF-11		17/02/17	-R\$ 17.733,74	-R\$ 17.733,74
NF-12		17/04/17	-R\$ 34.162,59	-R\$ 51.896,33
	PG-12	22/05/17	R\$ 51.822,15	-R\$ 74,18
NF-13		10/07/17	-R\$ 61.992,78	-R\$ 62.066,96
	PG-13	31/08/17	R\$ 57.878,42	-R\$ 4.188,54
	PG-14	14/09/17	R\$ 4.114,36	-R\$ 74,18
NF-14		20/11/17	-R\$ 95.153,42	-R\$ 95.227,60
NF-15		07/12/17	-R\$ 38.022,32	-R\$ 133.249,92
	PG-15	20/12/17	R\$ 19.636,50	-R\$ 113.613,42
	PG-16	25/01/18	R\$ 84.492,91	-R\$ 29.120,51
NF-16		27/02/18	-R\$ 78.006,56	-R\$ 107.127,07
	PG-17	29/03/18	R\$ 28.738,38	-R\$ 78.388,69
	PG-18	11/04/18	R\$ 13.886,35	-R\$ 64.502,34
	PG-19	06/06/18	R\$ 64.120,21	-R\$ 382,13
NF-17		23/07/18	-R\$ 61.617,52	-R\$ 61.999,65
	PG-20	17/12/18	R\$ 61.999,65	R\$ 0,00

Fonte: Siconv. Elaborada pela autora, 2019.

Após análises da Tabela 2 em comparação com a Tabela 3, foram observadas as seguintes situações:

1. A empresa iniciou a obra em maio/2015 e emitiu a primeira nota fiscal em junho/2015. Porém, o primeiro repasse do governo federal não ocorreu e a empresa, mesmo não recebendo, continuou a obra. Isso ocorreu por mais dois meses, ou seja, julho e agosto de 2015. A empresa executou as etapas correspondentes a esses meses, emitiu as notas fiscais em julho e em agosto, sempre acompanhadas pelos seus respectivos boletins de medição e aprovadas pela fiscal técnica da prefeitura. Considerando a ausência dos repasses pelo Governo Federal nos meses seguintes à emissão das notas, a contratada acarretou um saldo negativo de R\$189.102,39. Assim, houve a primeira paralisação da obra, momento que a empresa justificou em protocolo sobre a paralisação até o pagamento do valor devido.

2. O primeiro repasse por meio de Ordem Bancária-OB da União foi em 23/11/2015, no valor de R\$ 31.237,98. Considerando o prazo de liberação da CAIXA e pagamento pelo setor de Tesouraria do município, o valor foi pago em 07/12/2018.

3. O segundo repasse foi realizado em 1º/12/2015 (R\$ 116.890,50) e, somado à contrapartida do Município, conseguiu cobrir quase em sua totalidade os valores devidos somente no mês de janeiro de 2016, após 177 dias da emissão da última nota fiscal. Ainda assim, ficou um saldo a pagar para a empresa no valor de R\$11.224,44;

4. Conforme análise da planilha, a partir de janeiro de 2016, as obras foram retomadas e nos meses posteriores houve a emissão das respectivas notas fiscais nos meses de fevereiro, abril e maio. No entanto, os repasses referentes a essas notas fiscais foram pagos à Contratada nos meses de maio e junho de 2016. Com o valor do repasse no mês de maio foi a primeira vez, desde o início da obra, que a Contratada recebeu todo o valor devido referente aos serviços executados;

5. Dessa maneira, concluiu-se que, desde a emissão da primeira nota fiscal, no dia 04/06/2015, até a data do primeiro repasse do mês de maio, no dia 20/05/2016, a Contratada operou com saldo negativo durante 346 dias, praticamente durante um ano após início de execução da obra.

6. No entanto, novos atrasos nos pagamentos de repasses do Governo Federal acarretaram em novas paralisações da obra, o que pode ser identificado pelo espaço temporal de emissão das notas fiscais. A data de emissão da última

nota fiscal no ano de 2016 foi em 26 de agosto, sendo que a nota fiscal seguinte veio a ser emitida após mais de 171 dias, em 17/02/2017.

7. Nesse espaço de tempo, foram realizados dois repasses nos meses de setembro e outubro de 2016, que cobriram até então todas as despesas da obra da Contratada. A paralisação aqui identificada corresponde ao período em que a empresa paralisou, a fim de pressionar o município a aceitar o aditivo de serviços conforme já explicitado. Sendo o mesmo indeferido, o município emitiu uma notificação extrajudicial em 16/01/2017, sendo que a empresa retornou ao trabalho no dia 27/01/2017, conforme protocolo comprovatório;

8. A partir de abril de 2017, houve a emissão de notas fiscais nos meses de abril e julho, contudo voltaram a cessar em razão dos valores insuficientes dos repasses do Governo Federal. Houve um espaço temporal de 130 dias entre a emissão de duas notas fiscais, uma no dia 10/07/2017 e a nota posterior somente em 20/11/2017. Ainda que os repasses passaram a ser realizados com mais frequência, o saldo em caixa da Contratada permanecia negativo, praticamente até o final da reforma.

9. Foi identificado novo atraso nos repasses referente aos valores desembolsados pela Contratada, em virtude de mais de 146 dias entre a emissão de uma nota fiscal, no dia 27/02/2018, sendo que a emissão imediatamente posterior somente ocorreu em 23/07/2018.

10. A obra recebeu o Termo de Recebimento Provisório, o qual atesta a conclusão e recebimento da obra em 23/07/2018, sendo que o saldo remanescente com a empresa executora foi liquidado somente em 17/12/2018, com a efetivação do último repasse.

Foi verificado que entre maio e junho de 2016 foi a primeira vez que a conta específica da obra apresentou saldo positivo, ou seja, a União realizou o desembolso do repasse adiantado. O segundo momento foi em julho de 2016, com saldo em conta no valor de R\$ 60.637,75. Nos demais meses, em todo o período da obra, a empresa executora trabalhou com saldo negativo por atraso nos repasses do governo.

Conclui-se, assim, que, após transcorridos 1274 dias, ou 3 anos e seis meses aproximadamente, desde a emissão da primeira nota fiscal até o último repasse do Governo Federal, a obra estava concluída.

Assim, a obra teve sua Ordem de Início celebrada em 31/05/2015 com conclusão em 23/07/2018. Já o termo de compromisso e contrato de repasse entre a União e o município foi celebrado em 31/05/2013 com sua vigência aprazada até 30/12/2018.

Segundo o cronograma de execuções, a reforma da Praça duraria seis meses. Portanto, houve um incremento de 700% do prazo de execução de obra, visto que a mesma foi concluída após 38 meses.

Não foram objeto de análise os valores de contrapartida, os quais foram realizados em conformidade com o cronograma ou antecipadamente, em alguns momentos de atrasos do governo federal, entre dezembro/2015 a janeiro/2018, no total de R\$ 110.019,36.

De acordo com a CAIXA, são 4 os fatores que podem causar atrasos no desbloqueio dos recursos:

- 1) Prestação de Contas pendente;
- 2) Falta de recolhimento de tarifas;
- 3) Pendência de entrega de documentação solicitada no ato da aferição de medição;
- 4) Documentação de solicitação de medição preenchida incorretamente.

O Guia CAIXA de Operações de Governo não versa sobre o fator culminante nos atrasos identificados na presente obra, o atraso do governo em realizar o desembolso dos repasses.

Apesar do Art. 54 da Portaria Interministerial 507/2011 referir que a liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardará consonância com as etapas de execução do objeto, não consta no contrato entre o concedente e conveniente cláusula que obriga o governo a realizar o desembolso, ou seja, depositar os valores de repasse na conta específica, conforme cronograma físico-financeiro ou andamento da obra.

É importante expor que, inclusive, no relatório de Prestação de Contas do Siconv, na aba “Realização dos objetivos”, a servidora municipal responsável pelas informações traz, no item “Dificuldades encontradas”, a seguinte informação: “Atraso na liberação de recursos por parte do gestor do contrato de repasse”.

Os aditivos de prazo que culminaram nos 38 meses de execução da obra, além dos impactos internos relativos à Administração Municipal (com gastos excessivos com tarifas da CAIXA e envolvimento de servidores além do

programado), os impactos observados externamente à Administração foram igualmente negativos, porém por razões diferentes.

A comunidade em geral e os moradores do entorno, particularmente, foram impactados de forma negativa ao longo desse período em que a obra esteve em execução, tanto por não poderem utilizar o espaço, quanto pelos transtornos causados no trânsito e na circulação de pedestres no entorno da obra. Também, visto que a obra estava isolada por tapumes e, em decorrência do extenso período de execução, parte das reclamações da comunidade eram referentes à segurança no entorno da obra.

Os impactos gerados se manifestaram por meio de protocolos de reclamação, ligações para a fiscalização durante o período de execução da obra, ofícios da Câmara Municipal com questionamentos dos vereadores para respostas à população e, por inúmeras reclamações e postagens em reportagens da mídia local, já que a obra, assim como seus atrasos, foram amplamente veiculados pelo Jornal Repercussão, de Sapiranga, sendo que algumas serão destacadas a seguir.

O Jornal Repercussão, em 29/01/2016, publicou a matéria intitulada “Obras na Praça Arlindo Weber são retomadas em Sapiranga” (Anexo A), na qual foi explicitada que, após meses de paralisação por conta dos atrasos do repasse do Governo Federal, a obra estava sendo retomada, informando os próximos serviços que seriam executados.

Três meses depois, em 26/04/2016, o mesmo jornal publicou outra matéria, com o título “Sem previsão para continuar a obra na Praça Arlindo Weber” (Anexo B) explicando que, apesar de ter recebido parte do repasse federal, a empresa executora havia paralisado novamente, pois o valor repassado era uma quantia pequena em relação ao que haviam executado.

Se a primeira matéria publicada não teve uma repercussão tão negativa, a segunda foi motivo de insatisfações e reclamações nas mídias sociais em que a reportagem foi publicada. Apesar de constar na publicação que havia atrasos dos valores, por parte do Governo Federal, pelas análises realizadas, foi constatado que a população demonstrava insatisfação e não compreendia a situação de paralisação da obra.

Independente do motivo, se a causa do problema teria sido provocada pelo Governo Federal ou pela Administração Municipal, os comentários registrados em mídias sociais levaram à dedução de que a Administração Municipal tinha

responsabilidade pela paralisação da obra, provocando um clima de insatisfação entre contribuintes e o Município.

Em 14 de janeiro de 2017, outra matéria foi publicada, intitulada “Atrasa conclusão da Praça Arlindo Weber, em Sapiranga” (Anexo C), momento em que a fiscalização da obra teve que responder a protocolos de membros da comunidade e ofícios da Câmara de Vereadores, sobre os motivos dos atrasos.

Nesse momento, havia transcorrido mais de um ano da data prevista para a entrega da Praça à comunidade. Nesses documentos, era notável a indignação e insatisfação que havia se instaurado em meio à comunidade atingida pelo atraso na conclusão da obra.

Além disso, a matéria veiculada em janeiro de 2017 informou que o motivo da paralisação da obra foi por parte da empresa contratada, que estava pressionando o Município para aceitar o aditivo de R\$ 101.000,00 que a mesma havia solicitado. Em meio a atrasos de execução, a obra tornou-se motivo de piadas e injúrias em rede social, assim como a Administração Pública Municipal, a fiscalização da obra e a empresa executora.

Em 12/09/2017, a matéria intitulada “Praça coberta deve ser entregue em dezembro” (Anexo D), o representante da empresa executora informou que até dezembro daquele mesmo ano, a obra seria entregue, informando, inclusive, que era o acordado com a Administração.

Em dezembro de 2017, vendo que a obra estava longe de ser concluída, a Administração foi, novamente, incisivamente questionada sobre os motivos dos atrasos. As publicações que citavam a praça demonstravam muita insatisfação, com questionamentos sobre como a Administração iniciou uma obra sem o recurso total para sua conclusão.

Ainda que tenham sido reiteradas as explicações, justificando as recorrentes paralisações em razão dos atrasos nos repasses da União, a comunidade, que conviveu ao lado de uma obra inacabada de uma praça ao longo de mais de três anos, não se interessava em saber os motivos nem os responsáveis pelo atraso nos pagamentos, revelando incompreensão e insatisfação frente à realidade apresentada.

Por fim, em julho de 2018, após mais de três anos de execução da obra, foi concluída a reforma da Praça Arlindo Rudolpho Weber. Visto que os últimos repasses do Governo Federal foram realizados em dezembro de 2018, o contrato

firmado entre o Município de Saporanga e a União concluiu-se em 30 de dezembro de 2018, assim como o contrato com a empresa executora.

Tendo em vista toda a repercussão ao longo da execução da obra, a Administração Municipal optou em não realizar a cerimônia de reinauguração da obra, sendo que a Praça foi aberta à comunidade em julho de 2018.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo de caso propôs investigar as principais causas de aditivos de valor e prazo, assim como seus impactos financeiros e sociais, no contrato de repasse firmado entre o Município de Sapiranga e o Governo Federal, para execução da obra de “Reforma e cobertura da Praça Arlindo Rudolpho Weber”.

Nesse sentido, foi imprescindível a revisão teórica no que tange os aspectos relacionados às legislações pertinentes ao objeto estudado. Da mesma forma, foi de suma importância a compreensão do federalismo fiscal brasileiro, o qual rege a forma de distribuição dos recursos financeiros da União e seus entes federativos.

Ademais, a bibliografia consultada acerca do planejamento e gestão de obras proporcionou uma visão mais ampla no sentido da relevância de processos internos bem estruturados. Desse modo, é válido destacar o resultado da análise do ambiente interno, com relação às propostas de melhoria para as atividades realizadas pelos técnicos do Setor de Arquitetura e Urbanismo, vinculado à Secretaria de Planejamento Urbano, Habitação, Segurança e Mobilidade de Sapiranga.

A partir das análises em relação aos aditivos de valor, observou-se que, embora tenham sido valores pouco expressivos e aquém dos valores máximos permitidos em lei, foi possível identificar melhorias relacionadas aos processos internos, a fim de mitigar possíveis aditivos de valor em obras futuras.

Nesse sentido, verificou-se a necessidade de propor a normatização dos processos, em virtude da ausência de padronização de procedimentos no que diz respeito à elaboração de projetos de obras públicas. Desse modo, para aperfeiçoar os controles internos de processos, propõe-se a elaboração de checklist, de acordo com as peculiaridades do tipo de obra e conforme documentação exigida.

Ainda que seja primordial a elaboração do checklist, é necessária também a orientação aos servidores responsáveis pela elaboração e fiscalização de obras, sobre a importância de adotar o checklist, para a padronização das atividades e visando a manter o contínuo desenvolvimento e aperfeiçoamento dos processos.

Além disso, é válido destacar a relevância do checklist, a fim de identificar falhas na elaboração de projetos, execução e fiscalização de obra. Ainda, se faz mister registrar que, após a conclusão do presente trabalho, foi elaborado Termo de Referência (apêndice A) mais específico para a contratação de projetos

complementares para outra obra a ser contratada pelo Município (Ampliação do Palácio das Rosas), enfatizando a importância do estudo apresentado para a melhoria nos processos internos do Setor de Arquitetura.

Para a elaboração do checklist, propõe-se promover discussões entre os técnicos e servidores envolvidos no planejamento, execução e fiscalização das ações, a fim de identificar pontos de melhoria.

Já as análises em relação aos inúmeros aditivos de prazo, os quais culminaram em um extenso prazo de obra, identificou-se que o problema foi consequência, majoritariamente, dos atrasos nos repasses do Governo Federal.

Conforme já exposto, o federalismo fiscal dá maior responsabilidade e competências aos municípios para implementação de suas políticas públicas, porém concentra os recursos fiscais no Governo Federal.

Assim, as causas identificadas são externas à Administração Municipal, a qual não consegue propor medidas mitigatórias a fim minimizar o problema identificado, sendo que a inconsistência nos repasses, identificadas no presente estudo, também podem ser identificadas em outros contratos com a União.

Assim, faz-se mister registrar a necessidade da União em propor mecanismos que ofereçam o mínimo de segurança financeira aos convenentes e fornecedores, a fim de mitigar o problema de instabilidade nos repasses em contratos firmados entre o Governo Federal e seus entes federativos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa Do Brasil de 1988**. Promulga a Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto Federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 25 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto Federal nº 7.983, de 08 de abril de 2013**. Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7983.htm>. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto Federal nº 9.412, de 18 de junho de 2018**. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9412-18-junho-2018-786866-publicacaooriginal-155861-pe.html>>. Acesso em: 25 dez. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 25 dez. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966**. Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5194.htm>. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016**. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>>. Acesso em: 25 dez. 2018.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011**. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-507-de-24-de-novembro-de-2011>>. Acesso em: 25 dez. 2018.

CAIXA. **Guia Caixa – Operações de Governo. Contratos de repasse e financiamento.** v.1.

CÂMARA dos Deputados. **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia. **Resolução nº 361, de 10 de dezembro de 1991.** Dispõe sobre a conceituação de Projeto Básico em Consultoria de Engenharia, Arquitetura e Agronomia. Disponível em: <<http://normativos.confex.org.br/ementas/visualiza.asp?idEmenta=409>>. Acesso em: 25 dez. 2018.

IBGE. 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sapiranga/panorama>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

JORNAL O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/tcu-diz-que-70-das-obras-com-verba-federal-tem-irregularidades-1-20507417>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

JORNAL Repercussão. **Atrasa conclusão da Praça Arlindo Weber, em Sapiranga.** 14/01/2017. Disponível em: <<https://www.jornalrepercussao.com.br/dia-a-dia/atrasa-conclusao-da-praca-arlindo-weber-em-sapiranga>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

JORNAL Repercussão. **Obras na Praça Arlindo Weber são retomadas em Sapiranga.** 29/01/2016. Disponível em: <<https://www.jornalrepercussao.com.br/dia-a-dia/obras-na-praca-arlindo-weber-sao-retomadas-em-sapiranga>>. Acesso em 12 abr. 2019.

JORNAL Repercussão. **Sem previsão para continuar a obra na Praça Arlindo Weber.** 25/04/2016. Disponível em: <<https://www.jornalrepercussao.com.br/dia-a-dia/sem-previsao-para-continuar-a-obra-na-praca-arlindo-weber>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

LASSANCE. Antonio. **Federalismo à Brasileira:** questões para discussão. Organizadores: Paulo de Tarso Frazão Linhares, Constantino Cronemberger Mendes, Antonio Lassance. Brasília: Ipea, 2012. v.8. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16794>. Acesso em: 21 jan. 2019.

LINHARES, P.T.F.; MENDES, C.C.; LASSANCE, A (Org.). **Federalismo à brasileira:** questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3082/1/Livro_Federalismo%20C3%A0%20brasileira%20quest%C3%B5es%20para%20discuss%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia do Trabalho Científico.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MINISTÉRIO do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Decreto atualiza valores para licitações e contratos**. Publicado em: 19 jun. 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 25 dez. 2018.

NERY, Esdras de Lima. **Fundo de participação de Estados e Municípios, um novo modelo de distribuição a ser proposto**. 2011. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br>>. Acesso em: 05 jan. 2019.

PORTAL da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 04 jan. 2019.

PORTAL de Convênios Siconv. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/>>. Acesso em: 21 dez. 2018.

PORTAL do Município de Sapiranga. Disponível em: <www.sapiranga.rs.gov.br>. Acesso em: 04 jan. 2019.

PORTAL do Planalto. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

PORTAL do Senado Federal. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

PROCESSO Administrativo Licitatório nº 083/2015. Modalidade Tomada de Preços para a contratação de prestação de serviços sob o regime de empreitada global.

PROCESSO Administrativo Licitatório nº 191/2013. Modalidade Carta Convite para contratação de empresa para a prestação dos serviços de elaboração de projeto de revitalização de praça.

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal: em busca de um novo modelo. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. 300 p. ISBN: 978-85-7652-114-3. p. 71-88.

TISAKA, Maçahiko. **Orçamento na Construção Civil: consultoria, projeto e execução**. 2.ed. rev. e ampl. São Paulo: PINI, 2011.

TRIBUNAL de Contas da União - TCU. **Acórdão 1.588/2005**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1236303/DTRELEVANCIA%20desc/0/sinonimos%3Dfalse>. Acesso em: 20 jan. 2019.

TRIBUNAL de Contas da União - TCU. **Acórdão 1.977/2013**. Brasília, 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A1977%2520ANOACORDAO%253A2013/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uid=a015f280-5ee7-11e9-a747-2193f1b424f3>. Acesso em: 20 jan. 2019.

TRIBUNAL de Contas da União - TCU. **Acórdão 2.163/2011**. Brasília, 2011. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2163%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=94bfc030-5e2b-11e9-a8a3-75c58b63e58b>. Acesso em: 20 jan. 2019.

TRIBUNAL de Contas da União - TCU. **Acórdão 2.272/2011**. Brasília, 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECCIONADA-18323/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%3Dfalse>. Acesso em: 25 nov. 2018.

TRIBUNAL de Contas da União - TCU. **Acórdão 2.929/2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2929%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=94bfc030-5e2b-11e9-a8a3-75c58b63e58b>. Acesso em: 20 jan. 2019.

TRIBUNAL de Contas da União - TCU. **Convênios e outros repasses**. 6. ed. Brasília, 2016. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/images/_Conv%C3%AAnios_e_outros_repasses_6%C2%AA_edi%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2018.

TRIBUNAL de Contas da União - TCU. **Fiscobras 2018 – Fiscalização de Obras Públicas pelo TCU**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/fiscobras-2018.htm>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

TRIBUNAL de Contas da União - TCU. **Licitações, contratos administrativos, convênios e instrumentos congêneres**. Disponível em: <<http://www.marinesdotti.com.br/jurisprudencia-abril-2016.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2019.

TRIBUNAL de Contas da União - TCU. **Orientações para elaboração de Planilha Orçamentária de Obras Públicas**. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/orientacoes-para-elaboracao-de-planilhas-orcamentarias-de-obras-publicas.htm>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES, UAB, 2009.

ANEXOS

ANEXO A – NOTÍCIA NO JORNAL REPERCUSSÃO, DE 29/01/2016

“Obras na Praça Arlindo Weber são retomadas em Sapiranga”.

Fonte: Jornal Repercussão. 29/01/2016.

Disponível em: <<https://www.jornalrepercussao.com.br/dia-a-dia/obras-na-praca-arlindo-weber-sao-retomadas-em-sapiranga>>.



Sapiranga – Após ficar paralisada por meses, devido a atrasos nos repasses de verbas por parte do governo federal, as obras de cobertura e reforma da Praça Arlindo Weber, no Centro de Sapiranga, iniciaram novamente. A empresa Mão Certa, responsável pela obra, vem executando nos últimos dias trabalhos de abertura do asfalto no local e a instalação do meio-fio, além de verificar a estrutura para a cobertura do local. A distribuidora de energia elétrica AES Sul também prestou serviço com a poda de árvores para a execução da alteração da rede elétrica prevista no projeto.

O próximo passo da obra, que prevê a colocação de cobertura para eventos, será o nivelamento para a colocação do piso.

Detalhes da obra

Após a conclusão da obra, a área da praça se estenderá em uma das pistas da Avenida João Corrêa (na área que era destinada ao estacionamento). A praça receberá cobertura metálica com chapa de policarbonato alveolar acrílica de 1.144 metros quadrados, novo piso de basalto, novos canteiros e bancos, iluminação, floreiras, lixeiras e totens informativos, tornando o ambiente mais acolhedor e agradável para os eventos e uso da comunidade. O recurso para a obra é de R\$ 1.091.213,84 destinada pelo Ministério do Turismo, através da emenda n.º 25650004, do deputado federal Renato Molling.

ANEXO B – NOTÍCIA NO JORNAL REPERCUSSÃO, DE 25/04/2016

“Sem previsão para continuar a obra na Praça Arlindo Weber”

Fonte: Jornal Repercussão. 25/04/2016.

Disponível em: <<https://www.jornalrepercussao.com.br/dia-a-dia/sem-previsao-para-continuar-a-obra-na-praca-arlindo-weber>>.



Sapiranga – Onze meses depois do início dos trabalhos, a obra da Praça Arlindo Weber – localizada na Avenida João Corrêa, em frente à Escola Duque de Caxias – ainda está longe de ser concluída. Nesta terça-feira, dia 19 de abril, uma empresa terceirizada realizou trabalhos na rede elétrica da obra, trocando alguns postes que ainda não haviam sido substituídos. Porém, não há previsão para quando a Construtora Mão Certa irá retomar os trabalhos.

“Nossa obra continua paralisada, mesmo falei com a Secretaria da Fazenda do Município nesta segunda-feira (18), e continuamos sem previsão de quando virá a verba Federal”, diz Ezequiel Leão de Moraes, sócio da Mão Certa. “Há pouco tempo nossa equipe ainda estava trabalhando nela, mas porque havia chegado parte dessa verba – uma quantia muito pequena. Quando a verba parou de vir, paralisamos. Continuamos com essa situação, desde novembro com atrasos”, explica Ezequiel. Inicialmente, a obra tinha previsão de conclusão para novembro de 2015.

ANEXO C – NOTÍCIA NO JORNAL REPERCUSSÃO, DE 14/01/2017

“Atrasa conclusão da Praça Arlindo Weber, em Sapiranga”.

Fonte: Jornal Repercussão. 14/01/2017.

Disponível em: <<https://www.jornalrepercussao.com.br/dia-a-dia/atrasa-conclusao-da-praca-arlindo-weber-em-sapiranga>>.



Sapiranga – Desde seu início, em maio de 2015, a obra da Praça Arlindo Weber sofre com interrupções, devido aos atrasos nos repasse de verbas após as medições dos trabalhos – e esse é um problema que ainda persiste, mas desta vez, a questão que impede a continuidade dos trabalhos não é a falta de repasses do Ministério do Turismo. “Estamos aguardando um aditivo por parte da Prefeitura, que nos havia sido acordado verbalmente. Por enquanto não recebemos nada – enquanto não recebermos esse valor, ou tivermos um acordo assinado de que o valor virá, não iremos trabalhar na praça”, revela Ezequiel Leão de Moraes, sócio da Mão Certa, construtora responsável pela obra.

Conforme Ezequiel, os trabalhos estão paralisados desde novembro, em função do aguardo desse acerto. “Esse valor se refere à colocação de 185 asas-deltas na praça, valor que tiramos do nosso bolso e deveríamos ter recebido. Seria um aditivo de R\$ 100 mil, contando valores de mão de obra e fornecimento de material”, explica Ezequiel. Conforme o sócio da Mão Certa, a partir do momento em que receberem o valor, a obra ficaria pronta em dois meses. Porém, de acordo com a Prefeitura, a obra ficou parada apenas durante a virada do ano.

Localizada na Avenida João Corrêa, a Praça será coberta – cobertura cuja parte estrutural já está pronta. Além da instalação da cobertura, o local ainda irá receber instalação da parte elétrica e paisagismo.

Contraponto da Prefeitura

Segundo a Prefeitura de Sapiranga, a obra seguiu em ritmo mais lento nas últimas semanas devido à virada do ano, condições climáticas e acertos sobre os recursos. Conforme a Administração, a única parada de fato registrada nos últimos tempos seria na virada e primeira semana do ano, quando empresas deram folgas e férias aos funcionários. Ainda de acordo com a Prefeitura, os últimos trabalhos foram feitos em dezembro, referentes ao piso e algumas pinturas de estruturas.

ANEXO D – NOTÍCIA NO JORNAL REPERCUSSÃO, DE 12/09/2017

“Praça coberta deve ser entregue em dezembro”.

Fonte: Jornal Repercussão. 12/09/2017.

Disponível em: <<https://www.jornalrepercussao.com.br/dia-a-dia/praca-coberta-deve-ser-entregue-em-dezembro>>.



Sapiranga – As obras da Praça Arlindo Weber, que aguardam conclusão desde maio de 2015 – e vêm sofrendo com atrasos de repasses do Governo Federal – devem ser finalizadas em dezembro deste ano. É o que explica Ezequiel Leão de Moraes, sócio da Mão Certa, construtora responsável pela obra. “Os pagamentos estão acontecendo, com exceção desse último, que atrasou, mas entrou nesta semana. O combinado com a Prefeitura é até dezembro entregar a obra”, revela. Com o atraso do último pagamento, os trabalhos na Praça acabaram ficando parados por um mês e meio, diz o sócio.

O próximo passo é aplicar mais uma parte da cobertura de policarbonato da estrutura. “O policarbonato foi dividido em três partes. Foi colocada aquela primeira parte, encomendamos mais uma segunda parte e depois faremos a terceira parte”, explica Ezequiel, que também comenta sobre o que falta executar da obra. “Feita a cobertura, temos que fazer a extensão de rede da Rua Pastor Diestch, que fica ao lado da Praça e já está agendada com a RGE. Depois do policarbonato, o resto terminamos em um mês”, projeta Ezequiel.

Recurso para obra vem de emenda parlamentar

A obra da Praça Arlindo Weber contempla cobertura metálica com chapa de policarbonato alveolar acrílica de 1.144 metros quadrados, novo piso de basalto, novos canteiros e bancos, iluminação, floreiras, lixeiras e totens informativos, o que tornará o ambiente mais acolhedor e agradável para os eventos e uso da comunidade. O recurso para a obra é de R\$ 1.091.213,84 destinada pelo Ministério do Turismo, através da emenda n.º 25650004, do deputado federal Renato Molling.

APÊNDICES

APÊNDICE A – TERMO DE REFERÊNCIA

TERMO DE REFERÊNCIA

O presente Termo de Referência (TR) tem por objetivo estabelecer as exigências técnicas e a metodologia de trabalho para a elaboração de projetos complementares para a execução da “**Reforma e Ampliação do Palácio das Rosas**”.

Objeto: Elaboração de projetos complementares e executivos, compreendendo demolição de prédio, as novas edificações (ampliação e anexo), retirada e realocação da cobertura metálica existente, realocação de instalações existentes, entre outros, que contemple os serviços técnicos abaixo listados e de acordo com o projeto arquitetônico anexo.

1 – Verificações Preliminares

1.1 - Deverá ser realizado levantamento técnico das condições necessárias para a execução dos serviços, através de PRÉVIA VISITAÇÃO ao local da obra.

1.2 - Caso sejam constatadas quaisquer discrepâncias, omissões ou incorreções, inclusive sobre qualquer transgressão às normas técnicas, regulamentos ou leis em vigor, estas deverão ser imediatamente informadas à Secretaria de Planejamento, Habitação, Segurança e Mobilidade, até 3 DIAS ÚTEIS antes da entrega da proposta orçamentária, para permitir a adequação do projeto e/ou orçamento.

1.3 – Cabe à empresa a garantia de compatibilidade entre projetos, assim como entre prédios/instalações existente e novos.

2 – Serviço contratado

O serviço contratado contempla a elaboração dos seguintes serviços:

2.1 - Sondagem de Simples Reconhecimento de Subsolo – SPT – Standart Penetration Test: - Furos de sondagem: 2 (dois) furos na área da ampliação e 2 (dois) furos na área do anexo. Os furos devem chegar até o limite de sondagem à percussão; nos perfis devem constar o nível d'água; as cotas devem ser em relação à RN escolhida (piso interno do pavimento térreo); o perfil deve apresentar as diversas camadas assim como os solos encontrados e devem apresentar o número de golpes necessários para o amostrador penetrar 30 cm. O ensaio deve atender as seguintes normas da ABNT: NBR 6484/80, NBR 7250/83, NBR 6502/80, NBR 8036/83. Deverá ser emitido laudo geológico, contendo a planta de locação de todos os furos de sondagem, com emissão de ART para o serviço de sondagem e do laudo técnico, separadamente.

2.2 - Projeto Estrutural de Fundações: contendo detalhamento das armaduras, detalhamentos necessários para execução desta etapa da obra e atendendo todas as NBR's pertinentes; levantamento quantitativo de materiais e serviços; memorial descritivo e planilha orçamentária utilizando como referência de preços o SINAPI. Observações: 1) deverão ser apresentadas previamente, no mínimo, dois

anteprojetos de fundações, com preço estimativo de execução e especificações que possam auxiliar na escolha do tipo de fundação a ser executada;

2.3 – Projeto Estrutural da Supraestrutura: planta de demolição, incluindo detalhamento de reforços estruturais que se fizerem necessários, detalhamento de pilares, vigas e lajes das ampliações atendendo todas as NBR's pertinentes; levantamento quantitativo de materiais e serviços memorial descritivo e planilha orçamentária referência SINAPI. Observações: 1) deverão ser respeitados os níveis de pisos e os pés-direitos do prédio existente, sendo que não será permitido desnível entre piso existente e novo onde os mesmos se encontram; 2) deverão ser respeitadas as dimensões das vigas e pilares externos do prédio existente a fim de manter a continuidade visual das fachadas; 3) a laje do pavimento técnico deverá considerar estrutura para instalações de telecomunicações, como antenas e outros equipamentos; 4) no forro da sala do servidor, deverá ser projetada laje dupla a fim de evitar infiltração; 5) assim como demais especificidades que se fizerem necessárias;

2.4 – Projeto da estrutura metálica que será realocada: plantas baixas (configurações) de fundações e realocação dos pilares metálicos, e todos os outros elementos metálicos que forem necessários como vigas metálicas, travamentos, ou seja, tudo o que se refere à estrutura metálica da obra, levantamento quantitativo de materiais e serviços, memorial descritivo, planilha orçamentária utilizando como referência de preços o SINAPI, atendendo todas as NBR's pertinentes. Na nova posição, a estrutura metálica deverá ser projetada sobre pilaretes, com altura suficiente a fim de contemplar a ambulância da Defesa Civil.

2.5 – Projeto de instalações elétricas, SPDA, rede lógica, telefonia e climatização: 1) projeto elétrico de baixa tensão de iluminação e energia, incluindo diagramas e detalhas necessários; 2) ligação entre o QGBT existente e o novo; 3) adequações elétricas, aumento de carga e adequações na subestação e ligação ao QGBT existente - se necessário, incluindo previsão de instalação de gerador; 4) projeto do Sistema de Proteção SPDA da ampliação, do anexo e do prédio existente; 5) projeto telefônico com cabeamento estruturado; 6) cálculo de potência dos equipamentos de ar condicionado, projeto dos equipamentos e instalações necessárias; 7) elaboração de projeto de CFTV, TV; 8) levantamento quantitativo de serviços (material e MO), planilha orçamentária utilizando como referência de preços o SINAPI e memorial descritivo de todos os serviços constantes nos projetos;

2.6 – Plano de Proteção contra incêndios (PPCI): o projeto deverá contemplar as novas construções, assim como as construções existentes. Além do projeto de PPCI, deverão ser previstas todas as instalações elétricas e hidráulicas (inclusive hidrantes e reservatório de incêndio, e outros equipamentos e instalações que se façam necessárias) para atender as instalações de proteção contra incêndio; memorial descritivo de serviços e materiais, indicando quais materiais e serviços deverão, posteriormente na execução, ser fornecidos laudos de resistência ao fogo; e demais exigências para a entrega do PPCI aprovado pelos Bombeiros;

2.7 – Central de gases GLP a fim de atender o refeitório do prédio novo (Anexo); levantamento quantitativo de materiais e serviços, memorial descritivo, planilha orçamentária utilizando como referência de preços o SINAPI, atendendo todas as NBR's pertinentes.

2.8 – Memorial descritivo completo de todos os serviços a serem executados, especificando os materiais a utilizar, indicando os locais onde estes serão

empregados, determinando as técnicas exigidas e critérios para execução. Revisão e complementação dos componentes do Memorial Descritivo apresentado na etapa de Projeto Básico, elaborado em forma definitiva, do projeto arquitetônico executivo e de todos os projetos complementares, assinados pelos responsáveis técnicos;

2.9 – Planilha quantitativa e orçamentária de todos os serviços constantes nos projetos contratados, de acordo com o modelo anexo. Os preços dos serviços deverão ter como referência o SINAPI, desonerado, identificando o mês da tabela referência. Para os serviços não constantes no SINAPI, deverão ser elaboradas composições com insumos do SINAPI, constando memória de cálculo; ou realizados, pelo menos, três orçamentos de mercado, sendo que deverá ser adotado o valor mediano na planilha. Os orçamentos deverão ser entregues com o projeto, sendo que as propostas orçamentárias deverão conter o nome da empresa, CNPJ, quantidade, valor unitário/total, contato e data do orçamento. Todos os serviços devem ser separados em material e mão-de-obra, com unidade compatível ao serviço. Não é admitida verba como unidade. O BDI e encargos sociais serão fornecidos pela Secretaria de Planejamento Urbano.

Obs.: o responsável técnico é responsável pela total compatibilização entre projetos e planilha orçamentária, devendo o mesmo garantir que todos os serviços previstos estejam incluídos na planilha orçamentária.

2.10 – Memória de cálculo de todos os serviços, de modo a permitir a conferência dos quantitativos no momento da execução, por parte da fiscalização;

2.11 – Cronograma físico-financeiro para execução dos serviços, de acordo com o modelo anexo;

2.12 – ART dos projetos, memorial e planilha orçamentária, quitada e assinada.

3 – Metodologia de trabalho

3.1 – Todos os projetos deverão ser previamente entregues para aprovação do contratante, uma cópia plotada em escala 1/75, antes da entrega final do serviço. O contratado deverá prestar toda a assessoria e fazer as alterações, se necessárias, até a aprovação definitiva dos projetos. A entrega preliminar poderá ser em 01 (uma) via impressa, p&b, em papel sulfite, não encadernada, para a correção da fiscalização, antes da entrega definitiva;

3.2 – A entrega definitiva está condicionada à aprovação da equipe técnica responsável indicada pela Secretaria de Planejamento para a fiscalização do serviço;

3.3 – Antes da entrega definitiva, todos os projetos deverão ser compatibilizados pela contratada, com emissão de declaração informando sobre a compatibilização e responsabilidade técnica sobre o serviço;

3.4 – A concepção dos projetos deverá atender o projeto básico anexo, além das orientações e diretrizes que serão informadas pela fiscal da Prefeitura;

3.5 – todos os serviços e materiais que necessitem laudos de resistência ao fogo deverão estar descritos no memorial descritivo do PPCI, indicando quais materiais e serviços, posteriormente na execução, a empresa executora deverá fornecer os laudos.

4. Produtos e resultados esperados

4.1 – Todos os projetos desenvolvidos deverão fornecer todas as informações necessárias à correta execução da obra, em escala 1/50 ou superior. Devem contemplar a definição e detalhamento da intervenção proposta, nos seus aspectos técnicos, conceituais, quantitativos e executivos, acrescidos de todos os detalhes construtivos e indicações necessárias à perfeita compreensão dos serviços, técnicas e materiais empregados, com vistas à execução da obra. Detalhamentos deverão ser em escala de 1/10 até 1/25.

4.2 - O serviço contratado deve ser entregue em meio eletrônico, extensão PDF e extensão DWG, gravados em DVD, e em meio físico, sendo 2 (dois) jogos de cópias impressas em papel plotado, assinado pelo responsável técnico da empresa contratada. Todos os produtos entregues deverão atender as informações técnicas e escalas usuais pertinentes a cada etapa, atendendo NBR 13532 (Elaboração de projetos de edificações – Arquitetura) e NBR 6492 (Representação de projetos de arquitetura);

4.3- Cronograma físico-financeiro da obra, conforme modelo anexo, impresso em 2 (duas) vias, assinadas e em meio digital editável.

4.4 – Planilha orçamentária contendo todas as informações conforme anexo, impresso em 2 (duas) vias, assinadas e em meio digital editável;

4.5 - Todos os levantamentos e projetos (arquitetônico executivo e complementares), assim como para a execução da obra, deverão ter RRT's e ARTs assinadas pelos responsáveis técnicos. Todos os projetos devem ter como responsáveis técnicos os profissionais registrados nos seus devidos conselhos e registrados no município.

4.6 - As pranchas devem contar selo com a identificação da obra, o endereço da edificação, a assinatura e o número de inscrição do responsável técnico no CAU/CREA, bem como a assinatura do proprietário ou detentor do direito de uso, em formato .dwg (AutoCAD) e .pdf.

Observações:

- a) Todos os projetos deverão ser desenvolvidos respeitando integralmente a legislação que incide sobre o imóvel, seja municipal, estadual ou federal, além de concessionárias de serviços públicos, Corpo de Bombeiros e outros.
- b) Os projetos devem atender as NBR 9050 (Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos), NBR 9077 (Saídas de emergência em edifícios), NBR 12179 (Tratamento acústico em recintos fechados), NBR 13532 (Elaboração de projetos de edificações – Arquitetura), NBR 6492 (Representação de projetos de arquitetura), NBR 14880 (Saídas de emergência em edifícios - Escadas de segurança), NBR 13570 (Instalações elétricas em locais de afluência de público), entre outras normas incidentes.
- c) Todos os produtos especificados são de propriedade do Município de Sapiranga e deverão atender aos padrões definidos pela Secretaria de Planejamento Urbano quanto à qualidade, características e prazos descritos. Os produtos serão entregues nos prazos estabelecidos;

- d) Desenvolvimento dos projetos: deverão ser desenvolvidos na plataforma CAD (AutoCAD ou DataCAD), versão até 2015, utilizando os recursos de model-space para os desenhos e paper-space (layouts) para a montagem da prancha A1 (margens e cabeçalho). As escalas devem obedecer aos padrões ABNT e orientação do fiscal técnico da Secretaria de Planejamento. A configuração de pena das linhas do desenho e escala, ambos referentes a plotagem, deverá ser apresentada na prancha, na parte inferior esquerda do formato, entre as linhas de margem e limítrofe, em tamanho reduzido, acompanhando a linha de margem inferior.
- e) Entrega do material: Todo o material deve ser gravado em DVD, sendo a documentação textual em formato .DOC, planilhas em formato XLS, as peças técnicas em formato .DWG. Juntamente aos os arquivos editáveis, deverão ser entregues uma cópia de cada arquivo em extensão .PDF. Os arquivos digitais fotográficos devem ser nomeados de forma a identificar a mesma e constar data. A identificação do DVD deve estar de acordo com o produto entregue, conforme identificação adotada na capa da brochura de cada produto. Eventuais alterações na forma de apresentação poderão ser feitas desde que aprovadas pela fiscalização da equipe técnica responsável, indicada pela Secretaria de Planejamento.

4 - Valor dos projetos

O preço contemplará o pacote com todos os serviços solicitados, no valor total de R\$ 70.000,00.

5 – Prazo de execução dos serviços

O prazo para a realização dos serviços é de 60 dias corridos a contar a partir da Ordem de Início.

A cada entrega dos estudos preliminares, a fiscalização da prefeitura terá 5 dias úteis para analisar e retornar ao contratado.

6 – Condições de pagamento

Na entrega da sondagem: 10% do valor total.

Na entrega provisória: 30% do valor total

Na entrega definitiva (impressa e digital): 60% do valor total.

Sapiranga, 21 de maio 2019.

Ana Carolina Oliveira da Fonseca
Arquiteta e Urbanista – CAU A57143-1

Planilha Orçamentária padrão

 PREFEITURA DE SAPIRANGA ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL													
OBRA:				ÁREA TOTAL:				BDI:					
LOCAL:				PROPRIETÁRIO: MUNICÍPIO DE SAPIRANGA				BDI EQUIP:					
PLANILHA ORÇAMENTÁRIA													
ITEM	MERCADO		SERVIÇOS	QTD. DE	UNID.	CUSTO UNIT.	BDI A DOTADO	PREÇO UNIT. (+BDI)	VALOR UNITÁRIO		VALOR TOTAL		VALOR TOTAL
	SINAPI								MAT	MO	MAT	MO	
1			INSTALAÇÃO DE OBRA E SERVIÇOS INICIAIS										
1.1													
1.2													
1.3													
1.4													
1.5													
SUB-TOTAL (1) INSTALAÇÃO DE OBRA E SERVIÇOS INICIAIS											R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
2			MOVIMENTAÇÃO DE TERRA E PAVIMENTAÇÃO										
2.1													
2.2													
2.3													
2.4													
2.5													
SUB-TOTAL (2) MOVIMENTAÇÃO DE TERRA E PAVIMENTAÇÃO											R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
3			MOBILIÁRIO URBANO E EQUIPAMENTOS DA ACADEMIA AGAR LIVRE										
3.1													
3.2													
3.3													
3.4													
3.5													
SUB-TOTAL (3) MOBILIÁRIO URBANO E EQUIPAMENTOS DA ACADEMIA AGAR LIVRE											R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
TOTAL DO ORÇAMENTO													

OBRS: O código SINAPI usado é da planilha desonrada de XXXXXXX. O código SINAPI ou PLEO indicado, não significa que os serviços seguem a rigor o serviço SINAPI. Os serviços devem seguir as especificações do memorial descritivo, e o projeto. A indicação do código SINAPI mostra apenas uma similaridade entre os custos dos serviços. Os encargos sociais considerados no orçamento são os mesmos do SINAPI da localidade Porto Alegre.

Sapiranga, 00/00/2019

Assinatura e carimbo do Responsável Técnico

Cronograma Físico-financeiro padrão

Cronograma

 PREFEITURA DE SAPIRANGA ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL											
OBRA:				Data:							
LOCAL:				Data:							
CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO											
Item	Serviço	1º Mês		2º Mês		3º Mês		4º Mês		Valor Total	
		%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	R\$	R\$
1	INSTALAÇÃO DE OBRA E SERVIÇOS INICIAIS	0%	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00		R\$ 0,00
2	MOVIMENTAÇÃO DE TERRA E PAVIMENTAÇÃO	0%	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00		R\$ 0,00
TOTAL		#DIV/0!	R\$ 0,00		R\$ 0,00						

Sapiranga, 00/00/2019

Assinatura e carimbo do Responsável Técnico