

**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS DA SANTA CASA
DE MISERICÓRDIA DE VITÓRIA – EMESCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
E DESENVOLVIMENTO LOCAL**

MARIA ANDRESSA FONSECA SILVA FREIRE

**UM ESTUDO SOBRE OS ATRASOS DAS OBRAS PÚBLICAS
NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY-ES**

**VITÓRIA
2021**

MARIA ANDRESSA FONSECA SILVA FREIRE

**UM ESTUDO SOBRE OS ATRASOS DAS OBRAS PÚBLICAS
NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY-ES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Orientador: Prof. Dr. Helder Gomes

Área de Concentração: Políticas de Saúde, Processos Sociais e Desenvolvimento Local.

Linha de Pesquisa: Processos de Trabalho, Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

VITÓRIA

2021

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
EMESCAM – Biblioteca Central

F866e Freire, Maria Andressa Fonseca Silva
Um estudo sobre os atrasos das obras públicas no município
de Presidente Kennedy – ES / Maria Andressa Fonseca Silva
Freire. - 2021.
73 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Helder Gomes.

Dissertação (mestrado) em Políticas Públicas e Desenvolvimento
Local – Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia
de Vitória, EMESCAM, 2021.

1. Obras públicas – Presidente Kennedy (ES). 2. Licitação. 3.
Atrasos – obras públicas. 4. Aditivos – Presidente Kennedy (ES).
I. Gomes, Helder. II. Escola Superior de Ciências da Santa Casa
de Misericórdia de Vitória, EMESCAM. III. Título.

CDD 341.3527

MARIA ANDRESSA FONSECA SILVA FREIRE

**UM ESTUDO SOBRE OS ATRASOS DAS OBRAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE
PRESIDENTE KENNEDY/ES**

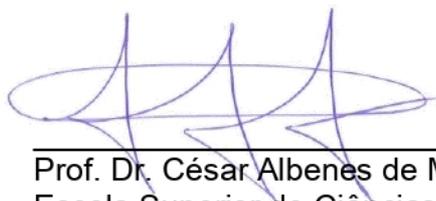
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Aprovada em 09 de setembro de 2021.

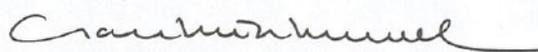
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Helder Gomes
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de
Vitória – EMESCAM
Orientador



Prof. Dr. César Albenes de Mendonça Cruz
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de
Vitória – EMESCAM



Prof.ª Dr.ª Clara Luiza Miranda
Universidade Federal do Espírito Santo- UFES

Aos meus pais, Ayres e Arilda, por sempre acreditarem em mim e por terem ensinado a todos os seus filhos a lutar pelos seus sonhos a fim de alcançar seus objetivos.

Ao meu esposo, Humberto Bressanelli Freire, por todo amor, apoio e compreensão.

A todos os meus amigos de trabalho, em especial, Edilene Paz, Karem Campos, Thais Marcarini, Skarlady Fernandes e Flávia Duarte.

Não teria chegado até aqui, se vocês não existissem em minha vida.

Agradeço a Deus por Seu infinito amor. Sei que, se não fosse o Senhor, eu não teria conseguido.

Ao meu esposo, Humberto Bressanelli Freire, por ter permanecido ao meu lado nos momentos de “surto”, durante esses anos de caminhada, que não foram poucos. Obrigada, amor, você foi parte fundamental para mais esta conquista!

Aos meus pais, irmãos, cunhados(as) e sobrinhos(as), aos quais devo meu caráter, meus valores e minha felicidade. Obrigada por me apoiarem não só na alegria, mas também nas dificuldades!

Aos membros da banca examinadora, Prof.^a Clara Luiza Miranda (PPGAU-Ufes), Prof. Cesar Albenes de Mendonça Cruz (Emescam) e Prof. Helder Gomes (Emescam), que tão gentilmente aceitaram participar e colaborar com esta dissertação.

Ao Município de Presidente Kennedy, por confiar a mim, enquanto Servidora Pública Municipal, o auxílio-estudo para aprimoramento profissional. Muito obrigada!

Por fim, a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização desta dissertação, o meu sincero agradecimento.

A Administração não pode proceder com a mesma desenvoltura e liberdade com que agem os particulares, ocupados na defesa de suas próprias conveniências, sob pena de trair sua missão própria e sua razão de existir.

Celso Antônio Bandeira de Mello

RESUMO

Introdução: Os contratos administrativos para realização de obras públicas, via de regra, são decorrentes de procedimentos licitatórios e possuem prazo determinado, nos termos do artigo 57, § 3º, da Lei 8.666/93. Ocorre que esses prazos estabelecidos nos contratos muitas vezes não são cumpridos, propiciando atraso na entrega das obras e até mesmo sua paralisação, o que gera um grande transtorno para o poder público e para a sociedade. **Objetivos:** Identificar as principais causas de atrasos e paralisações nas obras públicas do Município de Presidente Kennedy-ES. **Métodos:** Para esse estudo, utilizou-se como metodologia a pesquisa documental, mediante levantamento de informações no site oficial da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy e em processos administrativos junto à Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Habitação, a fim de evidenciar informações sobre os principais fatores que têm contribuído para os atrasos e/ou embargos das obras públicas que vêm sendo executadas no município. Quanto a sua abordagem, trata-se de pesquisa qualitativa, considerando que busca, em sua conclusão, evidenciar os principais motivos que contribuíram para os atrasos e paralisações das obras públicas do Município de Presidente Kennedy nos anos de 2015 a 2019, bem como abordar as medidas que podem ser adotadas a fim de otimizar os custos na execução e sanar a morosidade e as paralisações das obras públicas municipais. **Resultados:** Mediante análise, identificaram-se 26 contratações que demandaram a realização de aditivos, ensejando retardo na conclusão da obra e incidindo aumento de custos aos cofres públicos. Nos resultados alcançados, identificou-se que a principal causa de atrasos e paralisações das obras públicas no município se deve à ausência de planejamento fidedigno à obra, resultando em erros de projeto básico e planilhas de execução, que afetaram diretamente a execução da obra. **Conclusão:** Diante dos resultados, constatou-se a existência de falha da Administração Pública nas contratações das obras, tendo em vista que os aditivos contratuais ocorreram em função da insuficiência do projeto básico para a execução da obra, bem como da ausência de estudo técnico preliminar, para analisar a viabilidade técnica e estabelecer os elementos e prazos indispensáveis para a execução de tais obras.

Palavras-chave: Obras públicas. Atrasos. Paralisações. Licitação. Aditivos.

ABSTRACT

Introduction: Administrative contracts for the execution of public works, as a rule, result from bidding procedures and have a fixed term, pursuant to article 57, § 3, of Law 8.666/93. It so happens that these deadlines established in the contracts are often not met, causing delays in the delivery of the works and even their stoppage, which generates a great inconvenience for the government and for society. Objectives: Identify the main causes of delays and stoppages in public works in the city of Presidente Kennedy/ES. Methods: For this study, documentary research was used as a methodology, by collecting information on the official website of the City Hall of Presidente Kennedy and in administrative processes with the Municipal Department of Works, Public Services and Housing, in order to evidence information about the main factors that have contributed to delays and/or embargoes on public works being carried out in the Municipality. As for its approach, it is a qualitative research, considering that it seeks, in its conclusion, to highlight the main reasons that contributed to the delays and stoppages of public works in the municipality of Presidente Kennedy in the years 2015 to 2019, as well as addressing the measures that can be adopted in order to optimize the costs of execution and to remedy the delays and stoppages of municipal public works. Results: Through analysis, 26 contracts were identified that required the execution of additives, resulting in a delay in the completion of the work and increasing the public coffers. In the results achieved, it was identified that the main cause of delays and stoppages of public works in the Municipality is due to the lack of reliable planning for the work, resulting in errors in the basic design and execution spreadsheets, which directly affected the execution of the work. Conclusion: In view of the results, it was found that the Public Administration failed to contract public works in the Municipality, given that the contractual amendments occurred due to the insufficiency of the basic project for the execution of the work, as well as the absence of preliminary technical study, to analyze the technical feasibility and establish the essential elements and deadlines for the execution of such works.

Keywords: Delays. Public works. Shutdowns. Bidding. Additions.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Contratos com aditivo de prazo nas licitações da modalidade tomada de preços no período de 2015 a 2019.	37
Tabela 2 - Tempo médio de atraso das obras realizadas no período de 2015 a 2019, com base no planejamento inicial.....	38
Tabela 3 - Contratos com aditivo de prazo nas licitações da modalidade concorrência pública no período de 2015 a 2019.	44
Tabela 4 - Tempo médio de atraso das obras realizadas no período de 2015 a 2019, com base no planejamento inicial.....	45

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Contratações das obras públicas em âmbito municipal nas modalidades tomada de preços e concorrência	33
Gráfico 2 - Situação das obras nos anos de 2015 a 2019, conforme classificação do Geo-Obras.	34
Gráfico 3 - Levantamento do quantitativo de aditivos nos contratos oriundos de tomada de preços no período de 2015 a 2019	36
Gráfico 4 - Levantamento do quantitativo de aditivos nos contratos oriundos de concorrência pública no período de 2015 a 2019	43
Gráfico 5 – Frequência dos motivos de atrasos e paralisações das obras do município de Presidente Kennedy no período de 2015 a 2019	57
Gráfico 6 - Motivos de atraso e paralisações oriundos da administração pública.....	59
Gráfico 7 - Responsáveis pela elaboração de Projetos no Município	60
Gráfico 8 - Elementos do Estudo Técnico Preliminar	63

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Valores definem modalidades de licitação para obras e serviços de engenharia.....24

LISTA DE SIGLAS

ES	Espírito Santo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
TCU	Tribunal de Contas da União
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCEES	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
TCESP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	SOBRE AS OBRAS PÚBLICAS E SEUS PROCEDIMENTOS.....	20
2.1	OBRAS PÚBLICAS	21
2.2	CONTRATAÇÕES DAS OBRAS PÚBLICAS	22
2.3	CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	24
2.4	PESQUISA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DAS OBRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS.....	29
3	O ANDAMENTO DAS OBRAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO	33
3.1	LEVANTAMENTO DAS OBRAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO	33
3.2	CAUSAS DE ATRASOS E PARALISAÇÕES DAS OBRAS PÚBLICAS	35
3.2.1	Contratações na modalidade tomada de preços.....	36
3.2.2	Contratações na modalidade concorrência	42
4	AS DETERMINANTES PARA OS ATRASOS DAS OBRAS MUNICIPAIS	57
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
	REFERÊNCIAS	69
	APÊNDICE A - CARTA DE AUTORIZAÇÃO.....	73

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o investimento em obras públicas de infraestrutura é pouco e, quando ocorre, geralmente, consome os recursos públicos, sem gerar satisfação para a sociedade, tendo em vista que existem inúmeras obras atrasadas e paralisadas. Conforme auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), aproximadamente 37,5% das obras públicas encontram-se paralisadas ou inacabadas (BRASIL, 2019).

Considera-se que as obras públicas compreendem os programas que mais provocam inquietação da sociedade, que tem interesse em acompanhar as decisões tomadas pela Administração, principalmente, no que tange à destinação dos recursos públicos, a fim de questionar qualquer ação inadequada realizada pelo gestor, o que, de acordo com Colpo et al. (2018), é um dos fatores que incentivam a transparência e a eficiência na gestão pública.

Meirelles e Burle Filho (2016) conceituam obras públicas como todo ajuste administrativo que possui por objeto a construção, reforma e/ou ampliação de um imóvel para fins públicos. Para tanto, essas obras estão sujeitas aos regulamentos da Administração Pública, desde a elaboração do termo de referência até sua contratação e conclusão.

De acordo com o TCU, em uma análise realizada em cinco bancos de dados do Governo Federal, no período de abril a maio de 2018, constatou-se que cerca de 37,5% das obras públicas encontram-se paralisadas, o que representa, aproximadamente, 20% dos investimentos previstos, e isso tem sido um desafio para o gestor público, uma vez que os atrasos na execução da obra ocasionam, na maioria das vezes, a inclusão de termos de aditivos contratuais, de prazo e valores, que ensejam desgaste social, perda econômica e, principalmente, oneração do valor contratual da obra, como apontado por Oliveira, Guelbert e Guelbert (2016).

Diante disso, os órgãos fiscalizadores atuam com o objetivo de fiscalizar as obras públicas, no tocante aos atrasos, às paralisações, aos valores contratuais e aos termos de aditivos, a fim de evitar desperdício dos recursos públicos. Segundo o TCU (BRASIL, 2019), os critérios de fiscalização de obras correspondem à materialidade e relevância, sendo identificadas irregularidades que oferecem riscos de prejuízos financeiros.

Dessa forma, os órgãos fiscalizadores vêm exercendo controle sobre a atuação dos gestores quanto à eficácia nas obras públicas, através de portais que permitem aos interessados acompanhar as obras de forma online (CAMPOS, COSTA 2017). No estado do Espírito Santo,

o Tribunal de Contas exerce a fiscalização em todos os municípios por meio da implantação do “Sistema Geo-Obras, ferramenta de consulta dos investimentos realizados pelo Governo nas mais diversas regiões do estado do Espírito Santo [...]” (ESPÍRITO SANTO, 2020). Com base no Sistema Geo-Obras, é possível identificar que, nos anos de 2015 a 2019, no estado do Espírito Santo, havia cerca de 1.440 obras com prazos vencidos e não concluídas, equivalentes a R\$ 2.522.203.473,86 oriundos de recursos públicos, sem a efetiva conclusão (ESPÍRITO SANTO, 2020).

No município de Presidente Kennedy não tem sido diferente, apesar de ter liderado o ranking da receita *per capita* entre os municípios capixabas no ano de 2018 e ser considerado o município com maior receita *per capita* do Brasil¹ (tendo em vista o repasse oriundo de compensação financeira proveniente dos royalties do petróleo), o município apresenta diversas obras de infraestrutura não finalizadas no período previsto (BORGES, VILLELA, 2019).

Dessa forma, inúmeras obras restaram prejudicadas quanto ao cumprimento do prazo de conclusão, em razão da demora na fase de execução, ou pelas paralisações e embargos pelos órgãos fiscalizadores, acarretando aditivos contratuais. Conforme o portal Geo-Obras, no período de 2015 a 2019, constata-se cerca de 15 (quinze) obras com prazos vencidos e não concluídas, totalizando um montante de R\$ 33.522.648,89 de recursos públicos investidos, sem a devida finalização da obra (ESPÍRITO SANTO, 2020).

Importa frisar que as obras públicas no município de Presidente Kennedy são consideradas primordiais, uma vez que as construções de escolas, calçamento e pavimentação de rodovias e estradas que ligam as comunidades à sede do Município, assim como toda obra de infraestrutura, traz esperança aos munícipes que almejam o desenvolvimento local. Além disso, contribuem para o aumento da receita municipal por meio de arrecadação dos Impostos Sobre Serviços (ISS), que são identificados como a receita própria de maior vulto, que apresentou um salto de 239% de 2015 a 2016, devido ao quantitativo de 14 (quatorze) contratações de serviços de obras e engenharia, totalizando o montante de R\$ 66.426.669,66 (PRESIDENTE KENNEDY, 2020).

¹ A receita per capita consiste no indicador que auxilia na medição do grau de desenvolvimento econômico de um país ou região. Desse modo, de acordo com o anuário Finanças dos Municípios Capixabas, no ano de 2018 o município de Presidente Kennedy liderou o ranking das cidades beneficiadas pelos royalties de petróleo, representando o indicativo de R\$39.986,46 per capita, liderando tanto em âmbito estadual quanto federal.

Entretanto, ao longo dos anos, a receita arrecadada de ISS foi diminuindo, e os fatores contribuintes para essa oscilação foram o atraso e as paralisações de obras públicas, que chamam a atenção devido ao longo período de interrupção. Compulsando o Sistema Geo-Obras, constata-se que, no período de 2015 a 2019, cerca de 06 (seis) obras públicas encontravam-se paralisadas (ESPÍRITO SANTO, 2020).

De acordo com a base de dados do Geo-Obras, ainda é possível constatar que 10 (dez) obras encontram-se paralisadas por rescisão contratual e cerca de 13 (treze) obras encontram-se em situação de prazo vencido e não concluído (ESPÍRITO SANTO, 2020). Exemplo que merece destaque, por ser “famosa” no Município, é o calçamento da “Avenida Orestes Baiense”, uma obra que tinha como prazo de execução inicial 12 (doze) meses, e se estendeu por aproximadamente 05 (cinco) anos.

Lado outro, com a perspectiva de instalação do Porto Central no município de Presidente Kennedy, que compreende um “complexo industrial portuário privado de águas profundas, cujo projeto possui um ambiente atrativo para a indústria, comércio e serviços” (PORTO CENTRAL, 2020), as obras de infraestrutura se tornam essenciais para comportar o crescimento local, como, por exemplo: saneamento básico, rede de água e esgoto, asfaltamento de vias públicas, calçamento de ruas, entre outras.

Frente ao exposto, justifica-se a necessidade da presente abordagem, posto que os atrasos na execução e entrega das obras públicas municipais geram impactos negativos, que retardam o desenvolvimento local e ensejam aumento dos custos de execução dos serviços, tendo em vista que atrasos e paralisações ocasionam termos de aditivos, sejam de prazo ou de valores, por exemplo.

Importa destacar que o interesse pelo desenvolvimento desta temática advém do tema da monografia desta autora em sua graduação, intitulada “O sistema de registro de preços e as implicações da ata de registro de preços e seu efeito carona”, cujo objetivo foi verificar se o sistema de registro de preço infringe os princípios que norteiam a licitação pública ou se prestigia os princípios constitucionais.

Embora o contexto não esteja ligado diretamente à temática de obra pública, a referida pesquisa engloba os procedimentos licitatórios de modo geral, abordando os instrumentos convocatórios e as fases da licitação. Trata-se de um tema de interesse desta autora, que já trabalhou no setor de licitação da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy e na assessoria de gabinete, quando

acompanhou de perto as dificuldades encontradas para as contratações e execuções das obras públicas em geral.

Assim, surgiu a motivação para pesquisar sobre as contratações de obras públicas do Município em estudo, em específico, as causas que têm contribuído para os atrasos e paralisações, vislumbrando os motivos que influenciam na conclusão da obra em tempo hábil estimado na base contratual.

Diante da relevância do tema, seja do ponto de vista acadêmico, seja do ponto de vista prático, emana a necessidade de uma análise voltada à execução das obras públicas na referida municipalidade, a fim de responder à seguinte problemática: quais as principais causas de atrasos e paralisações nas obras públicas do município de Presidente Kennedy/ES e em que medida esses atrasos são passíveis de solução?

Frente ao exposto, a pesquisa tem como objetivo primário identificar as principais causas dos atrasos e paralisações na execução das obras públicas no município de Presidente Kennedy/ES, a fim de indicar medidas de solução, pretendendo otimizar os custos na execução e sanar a morosidade e as paralisações das obras públicas municipais.

Quanto aos objetivos específicos, a pesquisa buscou identificar a quantidade de contratos celebrados pelo Município para execução de obras públicas, no período de 2015 a 2019, e quantificar os aditivos de prazos e valores dos contratos; verificar quais contratos de obras públicas sofreram atrasos e paralisações no período de 2015 a 2019, destacando as principais causas dos atrasos na execução das obras em âmbito municipal; e abordar possíveis medidas que podem ser adotadas pela municipalidade a fim de otimizar os custos na execução, sanar a morosidade e as paralisações das obras públicas realizadas no município.

Como procedimento metodológico, foi realizada uma pesquisa documental no site oficial da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, para execução do levantamento de processos licitatórios e contratos firmados nos anos de 2015 a 2019, e junto à Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Habitação, para subsidiar uma análise aprofundada dos contratos e aditivos inerentes às contratações de obras e serviços de engenharia. Além disso, também foi utilizada a base de dados do Sistema Geo-Obras para levantamento das informações e documentos voltados aos contratos que subsidiaram a análise.

Quanto à abordagem, a pesquisa tem caráter exploratório, visto que busca investigar quais os fatores que influenciam o atraso das obras na municipalidade de Presidente Kennedy, a fim de aumentar a familiaridade da pesquisadora em relação ao fenômeno. Para Gil (2002, p. 41), pesquisas deste tipo “[...] têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições”. Trata-se, também, de uma pesquisa qualitativa, pois buscou, por meio de um estudo empírico, o conhecimento detalhado das causas que corroboram o atraso das obras, representando os fenômenos e os fatores sociais da pesquisa.

Assim, para alcançar os objetivos propostos neste estudo, a pesquisa foi dividida em 5 capítulos. No Capítulo 1, apresenta-se uma breve introdução, que contextualiza as obras públicas e faz uma explanação sobre o que já tem sido constatado por órgãos de controle sobre essa questão. Além disso, aborda-se o problema da pesquisa e os objetivos propostos que subsidiaram o andamento dela.

O Capítulo 2 é responsável pelo aporte teórico, constando algumas discussões sobre pesquisas, realizadas nos anos de 2015 a 2020, que se propuseram a abordar as causas de atrasos das obras públicas em âmbito nacional, evidenciando os motivos que provocam os atrasos das conclusões das obras, bem como os efeitos que o retardo causa à Administração Pública, como prorrogação de contrato e aumento de valor.

No Capítulo 3, é apresentado o levantamento das obras públicas no município de Presidente Kennedy, evidenciando as contratações realizadas nos anos de 2015 a 2019, os valores contratados e os aditivos contratuais realizados que ensejaram prorrogação de prazo e aumento de valor de contrato. Nesse capítulo também serão detalhados os motivos que provocaram os atrasos das conclusões das obras e serviços de engenharia.

Após o levantamento das informações sobre as obras contratadas no município de Presidente Kennedy, são evidenciados, no Capítulo 4, os principais motivos que têm provocado o atraso e as paralisações das obras, por meio de abordagem crítica com fulcro nas teorias que discutem a atuação da gestão pública frente à contratação de obras e serviços de engenharia, principalmente, no tocante à elaboração dos projetos básicos e estudos técnicos preliminares que subsidiam a execução eficiente de uma obra.

Por fim, no Capítulo 5, são apresentadas as considerações finais da pesquisa, evidenciando os principais motivos que têm colaborado para os atrasos e paralisações das obras em âmbito municipal, respondendo ao problema e aos objetivos propostos neste estudo, além de apresentar

as imitações encontradas no decorrer da pesquisa e sugestões para futuros estudos que visem colaborar para a ampliação do conhecimento sobre as obras públicas.

2 SOBRE AS OBRAS PÚBLICAS E SEUS PROCEDIMENTOS

A identificação das causas que geram atrasos em obras públicas no Brasil já foi objeto de estudo elencado por diversos autores, como Santos, Starling e Andery (2015), que realizaram um diagnóstico sobre o aumento de custos e prazos de obras públicas de edificações de uma autarquia de direito público, responsável por executar a maioria das obras de infraestrutura da cidade de Belo Horizonte.

Em busca pelas causas que geram o aumento de prazo e valor nos contratos para execução de obras públicas, Santos, Starling e Andery (2015) constataram que, em âmbito nacional, diversos estados brasileiros são impactados pelos aumentos que ocorrem durante a execução do contrato, seja ele de prazo ou de valor, acarretando atrasos na execução das obras públicas. Segundo os dados apresentados no estudo, o aumento de prazo e valor tem se tornado recorrente, não somente no Brasil, mas em vários países, ocasionando o atraso das obras. As pesquisas realizadas em outros países apontam a deficiência dos projetos na etapa inicial como principal fator que gera aumento de custos.

Santos, Starling e Andery (2015) apontaram como causas potenciais que afetam o prazo de conclusão das obras: falta de compatibilização dos projetos, duração do contrato que não atende ao previsto inicialmente, atraso nas revisões e aprovações de projetos pelo contratante, erros de levantamento de quantitativos/planilhas e erros nas investigações de solo.

Conforme um estudo realizado por Moreira (2018), no tocante às obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC/Turismo), as causas de atrasos mais frequentes, de acordo com a visão dos representantes dos Estados ou Municípios e dos Gestores Regionais da Caixa Econômica Federal (mandatária do Ministério do Turismo), estão relacionadas a duas categorias: engenharia e gestão. Na categoria engenharia, as causas mais frequentes são projetos incompletos (ambiguidades, erros, omissões, detalhes inadequados, plantas erradas, etc.) e atrasos na elaboração de documentos técnicos (TRs, Projeto Básico e Executivo, etc.). Já na categoria gestão, as principais causas de atrasos são as alterações das metas do empreendimento em consequência da gestão ausente ou deficiente.

Moreira (2018) assevera que o atraso na conclusão de obras públicas eleva o custo da obra, reduz o bem-estar social, leva a população ao descontentamento e o poder público ao descrédito quanto à capacidade de executar as obras públicas necessárias.

Além disso, Pechim et al. (2017) destaca que as infraestruturas oriundas das obras civis são os fatores principais para o desenvolvimento de uma cidade e aponta que as obras realizadas na gestão pública deveriam ser menos onerosas que as realizadas pela empresa privada. Contudo, com relação ao tempo de execução, ocorre o inverso, na maioria das obras, a empresa privada executa a mesma obra em menos tempo que a Administração Pública. Nesse sentido, torna-se relevante o acompanhamento da execução do contrato da obra por parte dos gestores públicos, pois é por meio desse acompanhamento que se avalia a necessidade de realizar os termos aditivos.

Mediante o exposto, é notória a existência de falhas na elaboração dos projetos básicos de obras que acarretam atraso na execução dos serviços contratados. Além disso, pesquisas já evidenciam uma gestão deficiente quanto às contratações de obras e serviços de engenharia, o que emerge uma preocupação com a eficiência na aplicação dos recursos públicos, que são destinados a atender às necessidades da população, em especial, na realização de obras públicas.

2.1 OBRAS PÚBLICAS

Segundo o Tribunal de Contas da União (2014), considera-se obra pública qualquer reforma, construção, ampliação ou recuperação de um bem público, que corrobora o desenvolvimento de uma determinada região, proporcionando uma infraestrutura que atenda às necessidades da população.

Nos termos da Lei Federal nº 8.666/93², artigo 6º, inciso I, classifica-se como obra pública “[...] toda a construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta” (BRASIL, 1993, p.1). Nesse aspecto, Meirelles e Burle Filho (2016) ressaltam que as obras públicas estão sujeitas aos regulamentos da Administração Pública, que considera o período da elaboração do termo de referência até a contratação e conclusão da obra, cabendo à Administração Pública a observância da legislação em âmbitos federal, estadual e municipal.

Para que as obras ocorram no âmbito público, é necessário que estejam previstas nos instrumentos de planejamento da Administração, que compreendem o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e demais grupos de Despesa de Capital, conforme estabelecido pela Lei Federal nº 4.320/1964 e Lei Complementar Federal nº 101/2000 (PRESIDENTE KENNEDY, 2020).

²A partir desse ponto será chamada de Lei de Licitações.

Os instrumentos de planejamento servem como base para estabelecer as ações públicas previstas para os anos seguintes, além de distribuir a destinação de recursos para cada modalidade de planejamento, como para as obras, por exemplo. Para Gomes (2017 apud SANTOS, STARLING, ANDERY, 2014), ao programar uma obra, a Administração Pública cumpre com a Lei Orçamentária e os gastos oriundos da obra, que compreende os atos administrativos vinculados.

Segundo Mazza (2019), as obras públicas têm dois regimes de execução, são eles: regime de empreitada e regime de tarefa. No regime de empreitada são compreendidas as obras públicas cujo valor é previamente estabelecido no ato da contratação, seja por preço global ou unitário, e toda a execução da obra fica a cargo do contratado.

Já o regime de tarefas consiste na execução das obras de pequeno porte, cujo pagamento ocorre periodicamente, após ateste do fiscal competente. Na maioria dos casos, essa modalidade não fornece materiais, apenas a mão de obra e os instrumentos de trabalho (MAZZA, 2019).

Importa destacar que a contratação de uma obra pública pode ocorrer de forma direta, quando a obra é realizada pelo próprio órgão ou entidade da Administração, ou de forma indireta, nos casos em que a obra é realizada por meio de processo licitatório. Nesse sentido, a fim de compreender como ocorrem os processos de obras públicas, abordam-se nos itens a seguir as contratações de obras públicas, bem como os procedimentos licitatórios e os contratos públicos.

2.2 CONTRATAÇÕES DAS OBRAS PÚBLICAS

As contratações de obras públicas são procedimentos administrativos que ocorrem mediante a realização de licitações, evidenciados por Carvalho, Paula e Gonçalves (2017) como resultados da etapa de planejamento, o que requer atenção e zelo para garantia de uma contratação eficiente e conseqüente execução eficaz da obra.

Considera-se licitação pública todo o “procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços” (BRASIL, 2010, p. 19). Sua finalidade está prevista no artigo 3º da Lei de Licitação, observando os princípios constitucionais, tais como o da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública, bem como a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Dessa forma, a licitação deve ser processada e julgada, obedecendo aos princípios basilares do direito administrativo, como o princípio da legalidade, da igualdade, da publicidade, da moralidade, da probidade administrativa, da vinculação ao ato convocatório, bem como do julgamento objetivo, entre outros (BRASIL, 1993).

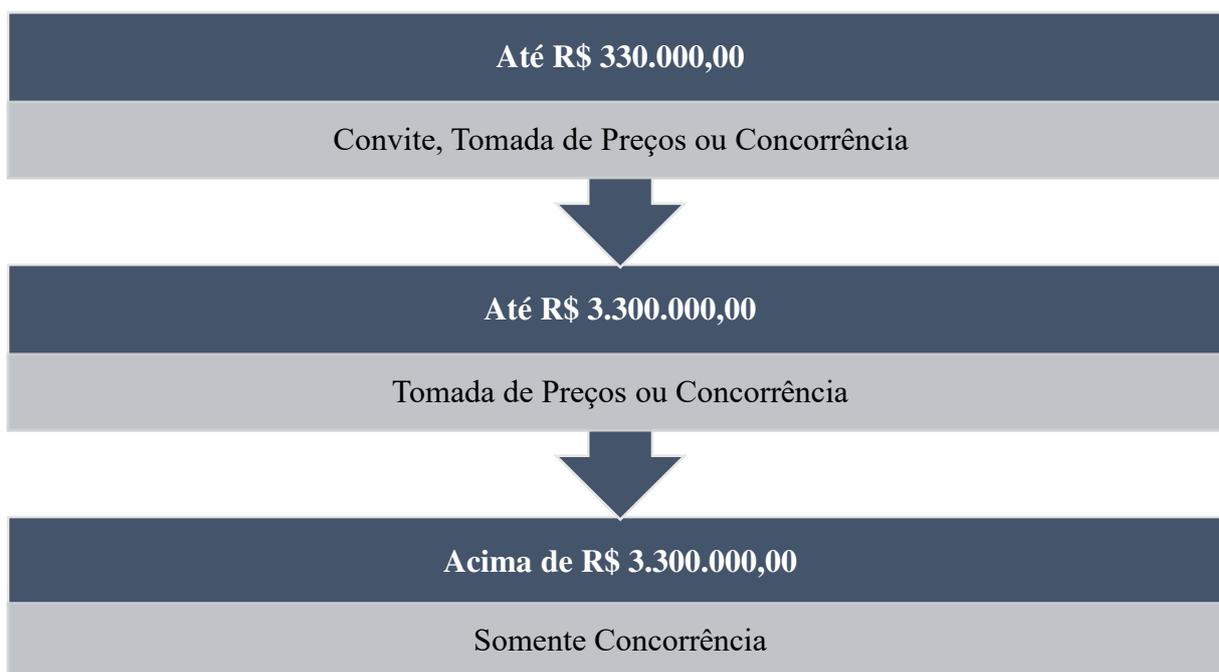
Em consonância com a legislação, as licitações são divididas em modalidades, sendo elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. As modalidades permitidas para contratação de obras públicas compreendem à concorrência, convite e tomada de preços, conforme previsto no artigo 22 (BRASIL, 1993).

Considera-se concorrência a modalidade de licitação em que podem participar do certame quaisquer interessados que, no momento da habilitação, comprovem atender aos requisitos de qualificação exigidos no ato convocatório. Constitui-se como tomada de preços a modalidade em que apenas podem concorrer os licitantes cadastrados ou aqueles que atendam às condições para cadastramento no prazo de 03 (três) dias antecedentes à data do recebimento das propostas. Na modalidade convite, a Administração é quem escolhe e convida, no mínimo, 03 (três) participantes do ramo pertinente ao objeto a ser licitado, que não precisam ser cadastrados (BRASIL, 1993).

Quanto ao instrumento convocatório do convite, este deve ficar fixado no quadro de publicações do Órgão Público para que outros interessados possam manifestar interesse em participar do certame, sendo que, nesse caso, os interessados têm de estar devidamente cadastrados e manifestar o interesse no prazo máximo de até 24 (vinte e quatro) horas a partir da apresentação das propostas.

Sendo assim, faz-se necessária a definição da modalidade de licitação que se deve aplicar para cada tipo de obra. A Lei de Licitações (BRASIL, 1993), no art. 23, inciso I e respectivas alíneas, dispõe que os limites estimados da contratação são fatores que definem a modalidade a ser utilizada, sendo que, para obras e serviços de engenharia em que o valor orçado não ultrapasse R\$ 330.000,00, poderá ser utilizada a modalidade convite. Àquelas compreendidas até R\$ 3.300.000,00 poderão utilizar-se da modalidade tomada de preços. Já no caso das licitações que ultrapassarem R\$ 3.300.000,00, obrigatoriamente, utilizar-se-á da modalidade concorrência, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1 - Valores definem modalidades de licitação para obras e serviços de engenharia



Fonte: BRASIL (1993). Elaborada pela autora.

Observa-se que, quando o valor orçado for inferior a R\$ 3.300.000,00, o legislador dará a opção para o gestor público escolher a modalidade a ser utilizada, qual seja convite, tomada de preços ou concorrência. Por outro lado, não há essa opção para o gestor quando o valor orçado for superior a R\$ 3.300.000,00, que compreende as obras de grande vulto na Administração Pública.

Cabe destacar que em 01 de abril de 2021 foi publicada a nova Lei de Licitações, nº 14.133/2021, que extinguiu as modalidades convite e tomada de preços, prevalecendo apenas a modalidade concorrência para todos os tipos de obras. Contudo, a nova lei tem o período de vacância de 02 (dois) anos, razão pela qual continua em vigor a Lei nº 8.666/93.

2.3 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

De acordo com a Lei de Licitações, o contrato administrativo é “[...] todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada” (BRASIL, 1993).

Nesse mesmo entendimento, Mazza (2019) caracteriza o contrato administrativo como todo acordo firmado entre a Administração Pública e terceiros, estando ele submetido ao regime

jurídico-administrativo para fins de alcançar os objetivos de interesse público. Nesse sentido, o contrato administrativo tem finalidade de resguardar serviços de interesse público e particular, firmando um acordo entre ambas as partes, gerando obrigações recíprocas entre os contratantes.

Primando pelo interesse coletivo, isto é, regido por parte do direito público, o contrato administrativo tem algumas características, assim apresentadas por Di Pietro (2009): a presença da Administração como poder público; as cláusulas exorbitantes; a natureza de contrato de adesão; a natureza *intuiti personae*; a finalidade e o procedimento formal.

Mazza (2019) destaca que os contratos administrativos se diferenciam dos contratos privados, com base nas características apresentadas na modalidade de contrato. Assim como Di Pietro (2009), o autor aponta as características dos contratos administrativos, destacando a importância de cada característica.

Com relação à presença da Administração como poder público, apresentadas por Mazza (2019) como submissão ao direito administrativo, compreende-se que os contratos administrativos são regidos pelos princípios e normas de Direito Público, a fim de estabelecer regras jurídicas capazes de viabilizar e resguardar o interesse público. Além disso, a presença da Administração Pública é condicionante para que haja relação de contrato administrativo.

As cláusulas exorbitantes, por sua vez, são necessárias para definirem os poderes especiais para a Administração Pública dentro do contrato, resguardando o poder público em condição de supremacia sobre o contratado, estabelecendo as condições de revogação unilateral do contrato, por interesse da Administração; alteração unilateral referente ao objeto contratado e às cláusulas de sanções contratuais (DI PIETRO, 2007). Segundo Mazza (2019), as cláusulas exorbitantes caracterizam a desigualdade entre as partes, colocando a Administração Pública em posição superior frente ao contratado.

Em relação às características da natureza *intuitu personae*, Mazza (2019) ratifica a abordagem de Di Pietro (2009), destacando que o contrato administrativo possui caráter personalíssimo, ou seja, o contrato possui exigências subjetivas e objetivas que estabelecem a escolha do contratado, sendo classificado como vencedor aquele que atendeu a todas as exigências do instrumento convocatório.

No tocante ao procedimento formal ou formalismo, Di Pietro (2015) elenca que os contratos administrativos não possuem forma livre, ou seja, devem seguir os procedimentos e requisitos

obrigatórios para a celebração do contrato, compreendendo medidas como “[...] a autorização legislativa, avaliação, motivação, autorização competente, indicação de recursos orçamentários e licitação [...]” (DI PIETRO, 2015, p. 312), cumprindo, pois, os requisitos intrínsecos e extrínsecos.

Além das características abordadas, Mazza (2019) ressalta que o contrato administrativo prevê obrigações de ambas as partes, e que, normalmente, existe uma equivalência entre as obrigações das partes contratantes. Dessa forma, a Lei de Licitações destaca que os contratos administrativos devem ser precedidos de licitação, e, na maioria dos casos, a Administração Pública utiliza-se de contrato-padrão, mediante minuta do contrato (parte integrante do edital de licitação).

Compulsando a norma legal, constata-se a imprescindibilidade das cláusulas contratuais dispostas no art. 55, da Lei de Licitações (BRASIL, 1993), em que se estabelece que todos os contratos administrativos devem conter, explicitamente, o objeto e os elementos que o compõem; o regime de execução do contrato e a forma de fornecimento do objeto licitado; as cláusulas inerentes aos preços e condições de pagamento, bem como os termos para reajustes de preços e atualização monetária, destacando a data-base e periodicidade dos reajustes; os prazos para início e execução dos serviços/entrega dos materiais; a fonte de despesa e a categoria econômica; além da fixação das garantias nos casos de contratos vultosos, quando assim for exigido pela Administração Pública.

Ainda acerca das cláusulas contratuais, a Lei de Licitações (BRASIL, 1993) estabelece como cláusulas indispensáveis os direitos e as responsabilidades das partes, elencando as sanções cabíveis, em caso de descumprimento do estabelecido no contrato, e os valores equivalentes às multas; as cláusulas inerentes à rescisão, bem como o direito da Administração Pública nos casos de rescisão ou inexecução total ou parcial do contrato; nos casos específicos, a presença das condições de importação, data e taxa de câmbio; o ato vinculatório do edital; a legislação aplicável sobre o contrato e as obrigações do contratado durante a execução do contrato.

Nos casos específicos de obras públicas, o art. 56, § 2º, destaca a exigência da garantia nas contratações de obras, serviços e compras, sendo indispensável quando envolve grande vulto e riscos financeiros consideráveis, como uma forma de resguardar a Administração Pública de que o contratado irá arcar com suas obrigações. Estabelece-se, para tanto, o limite de 10% de garantia sobre o valor do contrato (BRASIL, 1993). No que tange à duração dos contratos, a

Lei de Licitações estabelece que ficará adstrita à vigência do crédito orçamentário, podendo, nos casos de obras e serviços, ser contemplada com base no Plano Plurianual e prorrogada, desde que seja previsto no instrumento convocatório (BRASIL, 1993).

Ressalta-se que os contratos administrativos de obras públicas devem atentar-se também aos regimes de execução, estabelecidos por Mazza (2019, p. 613) como regime de empreitada, que compreende a “[...] execução da obra por conta e risco do contratado, mediante remuneração previamente ajustada [...]”, sendo devido o pagamento por preço global ou preço unitário; e o regime de tarefa, que “[...] consiste na execução de obras de pequeno porte, com pagamento periódico, após verificação do fiscal do órgão contratante [...]” (MAZZA, 2019, p. 613).

2.3.1 Aditivos Contratuais

Os termos aditivos têm como finalidade a efetivação de acréscimos ou supressões no objeto (alterações quantitativas e qualitativas), cujo objetivo compreende a prorrogação ou reajuste dos contratos administrativos. Em outras palavras, o termo aditivo é o instrumento utilizado para modificar convênios, contratos ou similares cuja modificação seja autorizada em lei. Mazza (2019) explica os aditivos contratuais como o equilíbrio econômico-financeiro de um contrato administrativo.

De acordo com Di Pietro (2009):

Quando a Administração celebra contratos administrativos, as cláusulas exorbitantes existem implicitamente, ainda que não expressamente previstas. Elas são indispensáveis para assegurar a posição de supremacia do Poder Público sobre o contratado e a prevalência do interesse público sobre o particular (DI PIETRO, 2009, p. 238).

Nessa perspectiva, o termo aditivo compreende as cláusulas exorbitantes de um contrato administrativo, sendo assegurada pela norma legal, art. 65, inciso I, sua utilização nos contratos de alteração unilateral pela Administração, ou seja, “[...] quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos”; e “[...] quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei” (BRASIL, 1993, p. 1).

Conforme a Lei de Licitações, ocorre essa possibilidade quando o projeto da licitação não contemplar as circunstâncias para execução das prestações de serviços e, logo após a assinatura do contrato, for constatado que a solução anterior não atendeu ao proposto, ou seja, nesse caso, caberá a alteração mediante justificativa. No entanto, é lícito à Administração

Pública proceder com a alteração nesses casos, e caberá ao contratado aceitar, sob as condições contratuais, os devidos ajustes financeiros realizados nas obras, isto é, serviços ou compras, atualizados no contrato.

Todavia, nas obras públicas, para realização de termos aditivos, faz-se necessário analisar a planilha de composição de custos, a fim de verificar as situações ocorridas, conforme estabelece os artigos 14 e 15 do Decreto Federal nº 7.893/2013, a saber:

Art. 14. A diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

Parágrafo único. Em caso de adoção dos regimes de empreitada por preço unitário e tarefa, a diferença a que se refere o caput poderá ser reduzida para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em casos excepcionais e justificados, desde que os custos unitários dos aditivos contratuais não excedam os custos unitários do sistema de referência utilizado na forma deste Decreto, assegurada a manutenção da vantagem da proposta vencedora ante a da segunda colocada na licitação.

Art. 15. A formação do preço dos aditivos contratuais contará com orçamento específico detalhado em planilhas elaboradas pelo órgão ou entidade responsável pela licitação, na forma prevista no Capítulo II, observado o disposto no art. 14 e mantidos os limites do previsto no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993 (BRASIL, 2013, p. 1)

O que se constata no estudo realizado por Santos, Starling e Andery (2015) é que nas obras públicas torna-se cada vez mais frequente a utilização de aditivos contratuais. Das 151 obras de edificações realizadas por uma autarquia no município de Minas Gerais, 145 sofreram aditivos de prazos e 109 sofreram aditivos de valor, ou seja, os aditivos contratuais atingiram praticamente todas as obras da referida autarquia.

Entre as 145 obras, 70 se tratavam de obras novas e 81, de obras de reforma e/ou ampliação, sendo que a média de acréscimo foi de 90% (prazo) e 12% (valor) para as obras de implantação. Já para obras de reformas e/ou ampliação, a média foi de 125% (prazo) e 20% (valor), comprovando que os empreendimentos novos apresentam melhores resultados no que se refere a prazos e custos (SANTOS, STARLINH, ANDERY, 2015).

Denota-se, pois, ser necessário planejamento e acompanhamento das obras, principalmente em relação aos contratos que contemplam o termo aditivo, pois os contratos que envolvem as obras públicas devem ser realizados de forma clara e transparente. Em casos de alterações, prorrogações e reajustes, devem observar os limites estabelecidos por Lei, sendo este de 25% do valor inicial atualizado do contrato nos casos de obras; e para reforma de edifício ou de

equipamento, o limite de 50% para seus acréscimos, conforme § 1º, inciso II, da Lei de Licitações (BRASIL, 1993).

2.4 PESQUISA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DAS OBRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

As obras constituem políticas públicas geridas pelo Estado com o objetivo de viabilizar a acumulação de capital, oportunizando à população condição de emprego, de geração de renda, de acesso à saúde e educação de qualidade, em suma, considerando os aspectos sociais, mas também o desenvolvimento local, com a construção de escolas, hospitais, praças e calçamento de ruas, por exemplo, que, embora gerem gastos de recursos públicos, contribuem para o aumento da arrecadação.

No entanto, a atuação da Administração Pública deve obedecer aos princípios instituídos pela Constituição Federal de 1988. Entre os princípios constitucionais estabelecidos pela norma está o princípio da legalidade, que consiste em “[...] uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais, [isso] porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade” (DI PIETRO, 2007, p. 58).

Outro princípio que convém abordar é o princípio da impessoalidade, uma vez que a Administração Pública deve atuar com vista ao benefício coletivo, não podendo, em hipótese alguma, nortear atividades que venham a beneficiar ou prejudicar determinadas pessoas. Assim, tem-se o interesse pelo bem comum como princípio instituído pela Constituição Federal que limita a atuação do Estado frente as suas funções administrativas (DI PIETRO, 2007).

O artigo 37 da referida norma, reforçado pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, também vai discorrer sobre os princípios constitucionais, como o princípio da eficiência na Administração Pública, que ressalta a importância de se obter os níveis máximos de produção utilizando o mínimo de recursos públicos. Dessa maneira, busca-se a melhor relação entre custo e benefício através do acompanhamento e fiscalização de recursos que serão empregados (BRASIL, 1988).

Para Chiavenato (1994), a eficiência compreende a “[...] relação entre o custo e benefício, ou seja, representa a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível [...]” (CHIAVENATO, 1994, p. 70).

Na percepção de Torres (2004), a eficiência em âmbito público compreende alcançar os objetivos estabelecidos pela Administração Pública, através dos meios econômicos mais viáveis, atendendo ao princípio da economicidade, almejando maiores resultados e menores custos possíveis. Vale ressaltar que os recursos destinados para as obras públicas são oriundos de repasses federais, estaduais e/ou do próprio Poder Executivo Municipal, de modo que algumas obras utilizem mais de um recurso para seu financiamento, e outras, apenas um.

Dessa forma, para que haja eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos nas obras públicas municipais, por exemplo, existem órgãos competentes de cada instância para a fiscalização delas, a fim de manter a eficiência e eficácia em todo o processo da obra, seja de construção, reforma, fabricação, ampliação ou recuperação, cujo objetivo principal é o interesse público. De acordo com José Filho (1998),

A fiscalização nada mais é do que o poder de verificação das atividades dos órgãos e agentes administrativos; é a verificação de que as atividades públicas estão cumprindo suas finalidades, enquanto a revisão é o poder de corrigir condutas administrativas, seja porque evitadas de vícios de legalidade, seja em função de mudanças nas políticas públicas (JOSÉ FILHO, 1998 *apud* SILVA, 2014, p. 18).

Há ainda o escopo estabelecido com clareza para as atribuições do controle interno e externo, prescrito pela Constituição Federal de 1988, no art. 70, que dispõe sobre a responsabilidade da “[...] fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas [...]” (BRASIL, 1988, p.1), tanto ao controle interno, representado pela Controladoria Geral do Município, por exemplo, quanto ao controle externo, representado pelo Tribunal de Contas do Estado, pelo Ministério Público de Contas e pelo Ministério Público Estadual.

No município de Presidente Kennedy verifica-se a atuação frequente do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão responsável pela “[...] fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Estado, municípios e das entidades da administração direta e indireta, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade” (TCEES, 2021, p. 1).

O papel do TCEES é auxiliar a Assembleia Legislativa e as Câmaras Municipais na apreciação das contas prestadas, na fiscalização da aplicação dos recursos públicos financeiros, verificando a legalidade dos atos, por meio da fiscalização da atuação da Administração Pública, de modo

a analisar se os recursos públicos estão sendo aplicados de forma correta, proporcionando melhorias e desenvolvimento para o município.

O TCEES, no exercício de suas competências, regido pela Resolução TC nº 261/2013, atua por iniciativa própria nos municípios mediante auditorias, inspeções, levantamentos, acompanhamentos e monitoramentos, seja in loco ou por meio de Ofícios de Requisição e/ou Notificação, bem como de pesquisa documental no Portal da Transparência, que permitem aos órgãos fiscalizadores exercer o controle sobre a atuação dos gestores quanto à eficácia nas obras públicas, e aos interessados, acompanhar as obras de forma online (CAMPOS, COSTA 2017; TCEES, 2013).

No estado do Espírito Santo, o Tribunal de Contas exerce a fiscalização por meio do “Sistema Geo-Obras, ferramenta de consulta dos investimentos realizados pelo Governo nas mais diversas regiões do Estado do Espírito Santo [...]” (ESPÍRITO SANTO, 2020). O Sistema Geo-Obras é disponibilizado em sítio eletrônico do TCEES, que permite que cidadãos, jurisdicionados e auditores acompanhem o andamento das obras em todos os 78 municípios do estado do Espírito Santo.

No que concerne ao Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo (MPC-ES), sua atuação:

[...] na qualidade de custos legis, ou seja, como fiscal da lei no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, tutelando a supremacia e indisponibilidade do interesse público por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, desempenhando ações de proteção ao erário (MPCES, 2021, p. 1).

O Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo tem como função garantir os meios, quando necessário, para defender que as medidas sejam tomadas em defesa dos valores e contratos expostos. Dessa maneira, a atuação deve ser firme, um meio de garantir os direitos e garantias fundamentais, na ampla dimensão do aspecto das obras públicas.

Nesse sentido, observa-se que há atuação frequente na fiscalização de obras públicas no município de Presidente Kennedy, principalmente pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e pelo Ministério Público de Contas do Estado, operando, em algumas situações, em conjunto, visando à eficiência e eficácia dos recursos públicos aplicados nas obras do município.

O impacto direto na fiscalização das obras é assegurar a efetividade dos recursos empregados pelas três esferas de poder presentes no governo, seja em conjunto ou isoladamente, sempre com amparo na legislação vigente no País, visando ao interesse público, mediante a execução de obras públicas de boa qualidade, oriundas de recursos federal, estadual e/ou municipal, que utilizem um ou mais desses recursos para seu financiamento.

Aqui também convém apontar um órgão que, ao contrário dos supramencionados, não exerce fiscalizações, e, sim, é responsável pelo levantamento e realização de pesquisas que compreendem os serviços de obras e engenharia, denominado Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

O Ipea é uma fundação pública federal relacionada ao Ministério da Economia, cujas atividades de pesquisa auxiliam e fornecem informações técnicas e institucionais para ações governamentais, a fim de discutir as políticas públicas e os programas de desenvolvimento. O Ipea tem a competência de:

- I – promover e realizar pesquisas destinadas ao conhecimento dos processos econômicos, sociais e de gestão pública brasileira;
- II - analisar e diagnosticar os problemas estruturais e conjunturais da economia e da sociedade brasileira;
- III - realizar estudos prospectivos de médio e longo prazo; IV - disponibilizar sistemas de informação e disseminar conhecimentos atinentes às suas áreas de competência, inclusive por meio de atividades de capacitação;
- V - fomentar e incentivar a pesquisa socioeconômica aplicada e o estudo e gestão das políticas públicas e de organizações públicas, visando ao desenvolvimento brasileiro sustentável; e
- VI - realizar atividades de pesquisa, planejamento econômico e assessoria técnica ao Governo Federal, a fim de contribuir para a avaliação e o monitoramento de políticas públicas e programas governamentais nas áreas de sua competência (IPEA, 2016, p.1).

Todavia, em consulta às ações promovidas pelo Ipea, não é possível identificar nenhuma atividade desenvolvida no Município pesquisado, apenas a realização de discussões sobre o gerenciamento de obras públicas, em que é promovida a publicação de pesquisas voltadas a atividades que fornecem “suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros” (IPEA, 2021, p. 1).

Entende-se, pois, que todos os órgãos públicos têm como função garantir a qualidade da realização das obras públicas, prezando pelo menor custo, melhor prazo, eficiência e eficácia na produção final. Além disso, torna-se fundamental a atuação dos órgãos fiscalizadores no controle e fiscalização das atividades administrativas, de modo a acompanhar se estas estão cumprindo seu objeto comum, bem como as normas e os princípios que as regem.

3 O ANDAMENTO DAS OBRAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO

Este capítulo está dividido em dois momentos. Inicialmente, ele apresenta os resultados do levantamento das obras públicas no Município de Presidente Kennedy, discutindo de forma geral o quantitativo de obras contratadas na municipalidade nos anos de 2015 a 2019, compreendendo apenas as modalidades de concorrência e tomada de preços.

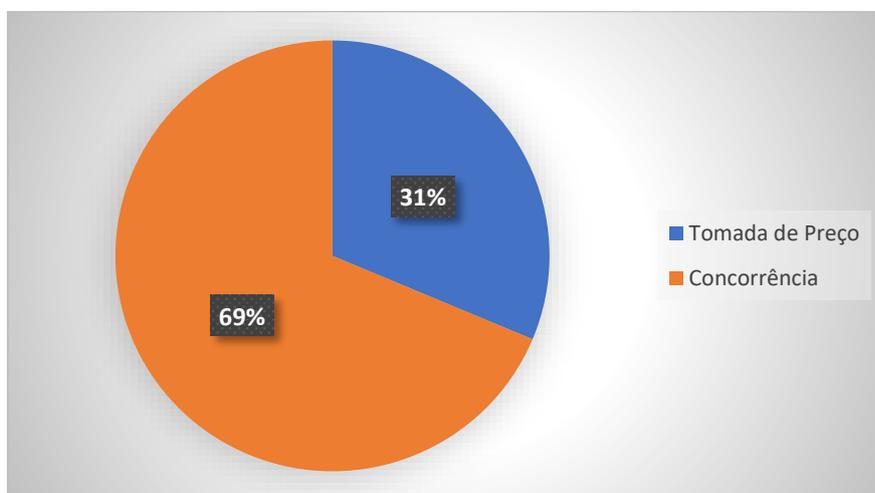
Também são evidenciadas as situações em que se encontram as obras no município, segundo classificação do Sistema Geo-Obras, a fim de enfatizar o número de atrasos e paralisações de obras, que retardam sua conclusão e, conseqüentemente, ocasionam uma série de problemas, seja social ou financeiro, uma vez que implica no retardo da entrega das obras para o benefício da população e no aumento dos custos e despesas com aditivos de prazo e valor.

No segundo momento, é detalhada cada contratação, especificando os aditivos que ensejaram prorrogação de prazo e aumento no valor, e a motivação para o atraso e paralisações da obra no âmbito municipal.

3.1 LEVANTAMENTO DAS OBRAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO

Mediante um levantamento no Portal da Prefeitura e no Sistema Geo-Obras do TCEES referente às obras públicas contratadas nos anos de 2015 a 2019 no município de Presidente Kennedy, constatou-se que foram realizadas 83 (oitenta e três) contratações, nas modalidades tomada de preços e concorrência, conforme Gráfico 1, a seguir:

Gráfico 1 - Contratações das obras públicas em âmbito municipal nas modalidades tomada de preços e concorrência

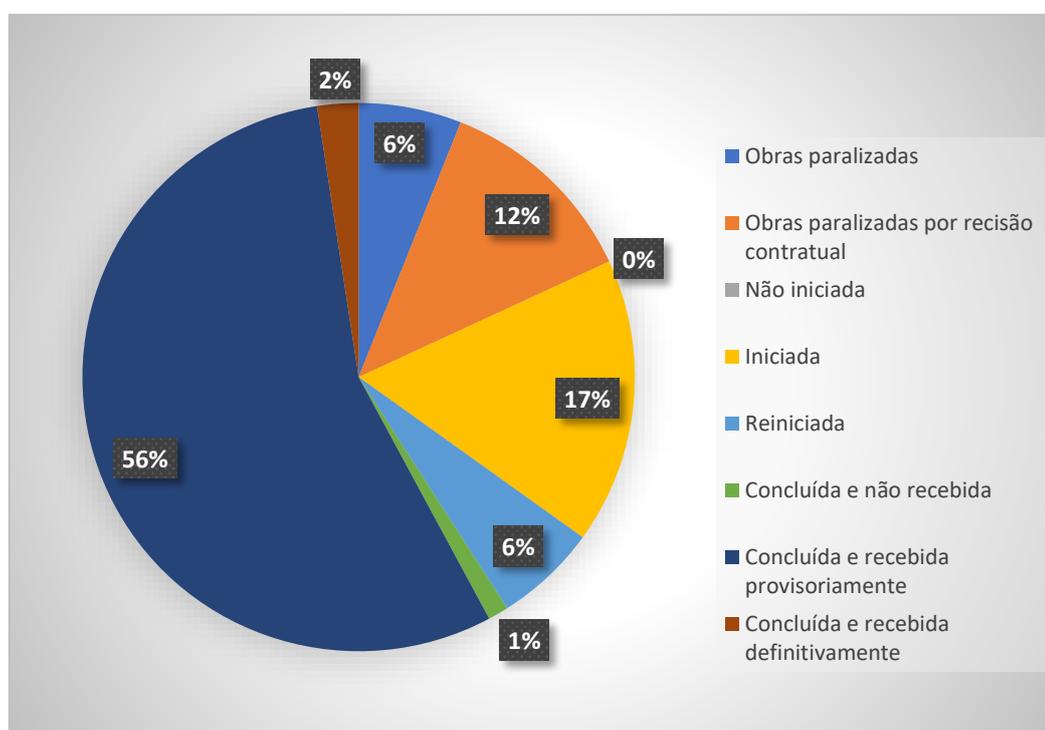


Fonte: PRESIDENTE KENNEDY (2020); TCEES (2020). Elaborado pela autora (2020).

Com base no Gráfico 1, pode-se verificar que 31% das obras correspondem às contratações na modalidade tomada de preços e 69%, às contratações na modalidade concorrência. De acordo com o inciso I, do artigo 23, da Lei de Licitações (BRASIL, 1993), as contratações realizadas sob a modalidade tomada de preços equivalem às obras e serviços de engenharia com valor até R\$ 3.300.000,00; e as contratadas na modalidade concorrência equivalem às obras com valor acima de R\$ 3.300.000,00.

De acordo com o Sistema Geo-Obras, entre as obras contratadas, apenas 56% foram concluídas e recebidas provisoriamente; 17% das obras encontram-se em situação iniciada; e 12% das obras foram paralisadas por rescisão contratual; além de 6% de outras obras que se encontram paralisadas por outros motivos³, conforme Gráfico 2:

Gráfico 2 - Situação das obras nos anos de 2015 a 2019, conforme classificação do Geo-Obras.



Fonte: TCEES (2020). Elaborado pela autora (2020).

Observa-se que os índices de obras paralisadas de modo geral, bem como o de obras iniciadas e reiniciadas são significativamente expressivos, o que contribui para a realização de aditivos

³A classificação das obras aqui evidenciadas consiste nas classificações apresentadas pelo sistema Geo-Obras. O Geo-Obras classifica a situação das obras como: não iniciada, iniciada, paralisada, reiniciada, paralisada por rescisão contratual, concluída e não recebida, concluída e recebida provisoriamente, concluída e recebida definitivamente. Nesse sentido, as obras que não foram paralisadas por rescisão contratual estarão elencadas como obras paralisadas, independente do motivo da paralisação.

contratuais de prazo e valor, que resultam em gastos aos cofres públicos e transtornos para a população, visto que afeta a entrega de benefícios e benfeitorias para os munícipes.

Insta destacar que os munícipes são afetados pelos atrasos e paralisações das obras públicas, uma vez que a maioria delas consiste em melhorias nas estradas, construção de escolas, praça saudável e pronto atendimento para a população, impactando diretamente os aspectos sociais relacionados a transporte, saúde, educação e moradia e, principalmente, qualidade de vida.

3.2 CAUSAS DE ATRASOS E PARALISAÇÕES DAS OBRAS PÚBLICAS

Os atrasos e paralisações das obras públicas são fatores agravantes que estão relacionados ao planejamento do tempo de execução de uma obra pública, fator primordial para que a obra se realize de acordo com o projeto básico e/ou projeto executivo, bem como para o cumprimento da data estabelecida no procedimento licitatório e nos contratos firmados com as empresas vencedoras.

Para melhor compreensão da imperiosa necessidade de elaboração de projeto básico, destaca-se o conceito de projeto básico descrito no artigo 6º, inciso IX, da Lei de Licitações: consiste no conjunto de informações necessárias, com precisão e detalhamento da obra e/ou serviço, devendo ser elaborado com base nas indicações do estudo técnico preliminar, documento responsável por assegurar a viabilidade técnica do objeto a ser licitado, que permite uma avaliação breve do custo e do prazo para execução da obra/serviços (BRASIL, 1993).

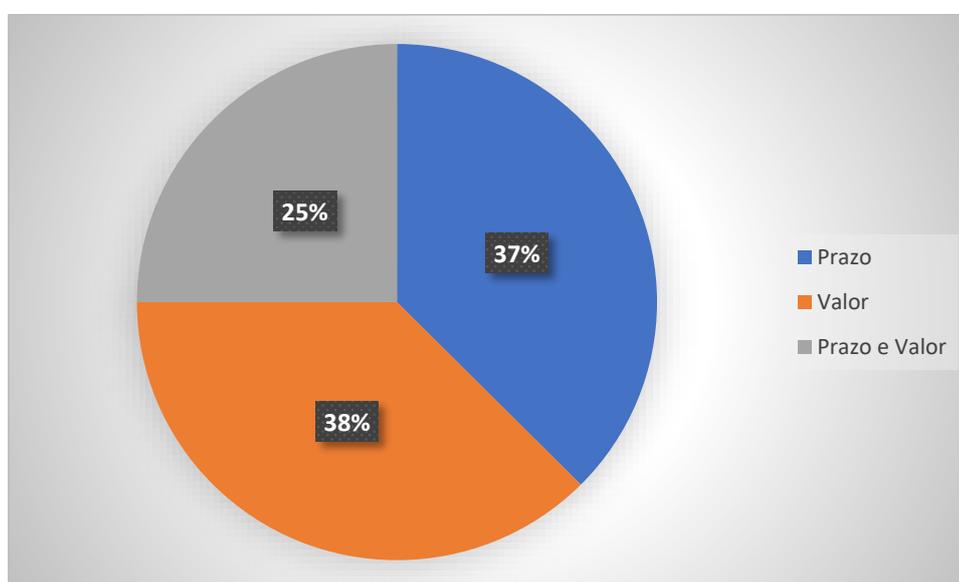
De acordo com Colpo et al. (2018), em muitas ocasiões verifica-se que o projeto básico e/ou executivo só é finalizado após o procedimento licitatório, o que implica um fator agravante, visto que “o planejamento depende de uma base sólida, e o projeto básico nem sempre apresenta todo o detalhamento da obra, embora [...] o mesmo (sic) deva apresentar todas as condições para o planejamento de execução” (COLPO et al., 2018, p. 1333).

No entanto, existem outras variáveis que podem incidir em atraso e paralisações das obras públicas municipais, como rescisão de contrato, suspensão por determinação judicial, fiscalização por órgãos externos, entre outros, que serão evidenciados no decorrer desta análise. Nesse sentido, a fim de verificar as principais causas de atrasos e paralisações das obras públicas do município de Presidente Kennedy, serão explanados os resultados alcançados por modalidade de contratação.

3.2.1 Contratações na modalidade tomada de preços

As contratações realizadas na modalidade tomada de preços compreendem a prestação de serviços de obra e engenharia com objetos voltados à construção de muros de arrimo, reforma e ampliação, construção de praças, construção de estações elevatórias, entre outras. Essas contratações totalizaram um montante de R\$ 12.051.050,33, valor inicialmente contratado. Das 26 (vinte e seis) contratações, 08 (oito) incidiram em termos aditivos, conforme Gráfico 3, que ensejaram o montante aditado de R\$ 621.454,68.

Gráfico 3 - Levantamento do quantitativo de aditivos nos contratos oriundos de tomada de preços no período de 2015 a 2019



Fonte: TCEES (2020). Elaborado pela autora (2020).

Com base no Gráfico 3, verifica-se que 38% das obras realizaram aditivos apenas de valor, 37% das obras realizaram aditivos de prazo e 25%, realizaram aditivos de prazo e valor, constituindo mais de um termo aditivo por contrato. Com foco direcionado para as obras que realizaram aditivo de prazo, apresenta-se o seguinte:

Tabela 1 - Contratos com aditivo de prazo nas licitações da modalidade tomada de preços no período de 2015 a 2019

Nº Contrato	Modalidade	Tipo de Obra	Valor Contratado	Valor Atualizado
255/2019	Tomada de Preços	Infraestrutura	2.230.352,59	2.694.739,43
166/2018	Tomada de Preços	Construção	707.669,39	632.171,52 ⁴
147/2018	Tomada de Preços	Construção	385.118,59	413.801,46
124/2018	Tomada de Preços	Reforma	378.466,94	434.021,68
292/2017	Tomada de Preços	Projetos *	471.631,66	471.631,66 ⁵

Fonte: TCEES (2020). Elaborada pela autora (2020).

A Tabela 1 apresenta as 05 (cinco) contratações que ensejaram aditivo de prazo (sendo que duas envolveram aditivos de valor), que são: Contrato nº 255/2019, que trata de obra de infraestrutura; Contrato nº 166/2018, referente à obra de construção de estações elevatórias; Contrato nº 147/2018, também referente à obra de construção, por sua vez, de uma praça saudável; Contrato nº 124/2018, referente à reforma de quadra poliesportiva; e Contrato nº 292/2017, que compreende a contratação de serviços de elaboração de projetos.

Ainda, observa-se na Tabela 1 que os contratos que ensejaram aditivo de prazo possuem valores altos, e mesmo as obras que possuem menor valor, comparada às demais, como o contrato nº 124/2018, apresentaram a necessidade de realização de dilação de prazo. Desse modo, a fim de evidenciar o quantitativo de atraso nas obras em estudo, elaborou-se a Tabela 2, a seguir, computando os dias de atrasos de cada contratação, levando em consideração a data inicial da obra, a data final prevista, a data da efetiva conclusão e a data do dia 08/12/2020 (dia do tabelamento dos dados) para as obras que não foram concluídas.

⁴ O valor atualizado é menor do que o valor contratado, visto que o 1º Termo Aditivo teve por objeto a supressão de aproximadamente 27,04% do valor inicial contratado.

⁵ Não se obteve informação quanto ao atual valor do contrato, uma vez que no Portal da Prefeitura Municipal só constam informações relativas ao último termo aditivo de prorrogação de prazo.

Tabela 2 - Tempo médio de atraso das obras realizadas no período de 2015 a 2019, com base no planejamento inicial

Nº Contrato	Tipo da Obra	Data Inicial	Data Final	Conclusão	Dias de Atraso
255/2019	Infraestrutura	25/10/2019	24/04/2020	15/06/2020	52
166/2018	Construção	25/07/2018	23/01/2019	-	685
147/2018	Construção	04/07/2018	04/01/2019	27/05/2019	143
124/2018	Reforma	23/05/2018	23/11/2018	-	746
292/2017	Projetos ⁶	31/10/2017	23/07/2018	-	869

Fonte: TCEES (2020). Elaborada pela autora (2020).

Mediante análise da Tabela 2, verifica-se que o Contrato nº 255/2019 apresentou uma média de erro entre o planejamento e a execução de 52 (cinquenta e dois) dias, sendo necessária a realização do termo aditivo de 60 (sessenta) dias, conforme informações coletadas no Sistema Geo-Obras. Essa prorrogação de prazo ensejou aumento do valor do contrato em R\$ 464.386,84 (considerando a medição), computando o valor total do contrato de R\$ 2.694.739,43.

O § 2º, do artigo 57, da Lei de Licitações dispõe que “Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato” (BRASIL, 1993, p. 1). Em análise ao Portal da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy e ao Sistema Geo-Obras, não foi vislumbrada justificativa para a prorrogação do prazo do Contrato nº 255/2019, apenas informação do Termo Aditivo, inerentes ao objeto, ao valor e dotação orçamentária e das disposições gerais.

Assim, ressalta-se ser imprescindível que toda prorrogação de prazo implique justificativa plausível, adentrando os motivos dispostos no § 1º do artigo 57 da Lei de Licitações, a saber:

§1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

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;

⁶ Serviços de Elaboração de Projetos.

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 (BRASIL, 1993, p. 1)

Em relação ao Contrato nº 166/2018, que trata de obra de construção, verifica-se que este apresentou um erro de planejamento e execução de aproximadamente 685 (seiscentos e oitenta e cinco) dias. Insta destacar que essa obra se encontra vigente e o quantitativo de dias de atraso considera até o dia 08/12/2020, data da tabulação dos dados.

Desse modo, consultando o Sistema Geo-Obras, verificou-se a emissão do MEMO/SEMOB/nº 240/2018, datado de 15 de agosto de 2018, revogando a ordem de serviço do Contrato nº 166/2018, considerando que a execução da Rede Coletora de Esgoto Sanitário de Marobá havia sido iniciada em 27/07/2018, dezessete dias antes do início da execução da obra da Estação Elevatória de Esgoto, segundo informações dispostas no memorando. Assim, para que seja executada a obra do Contrato nº 166/2018, seria necessário que a Rede Coletora de Esgoto já tivesse sido executada.

Convém destacar que a divergência na data inicial da obra com a data mencionada no memorando está relacionada à data de emissão da ordem de serviço, sendo considerada, para esta análise, a data de assinatura do contrato.

Constata-se, portanto, que no Contrato nº 166/2018 também houve ausência de planejamento fidedigno⁷ do tempo para execução da obra, principalmente, para seu início, visto que a prorrogação de prazo foi oriunda de atraso devido à necessidade de realização de outro serviço, anterior ao início da referida obra. Assim, na perspectiva desta autora, entende-se que o termo aditivo enquadra-se como “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” (BRASIL, 1993, p. 1), em atendimento ao inciso VI, § 1º, do artigo 57, da Lei de Licitações.

Em análise ao Contrato nº 147/2018, que trata também de obra de construção, verificou-se um atraso de 143 dias para conclusão. Em conferência ao Sistema Geo-Obras, confirmou-se que a

⁷Planejamento fidedigno consiste na realização de um planejamento que atenda à real necessidade da obra, um planejamento eficaz, verdadeiro.

Ordem de Serviço foi emitida em 12 de julho de 2018, devendo os serviços serem iniciados em até cinco dias úteis, conforme cláusula contratual.

Após assinatura e emissão da ordem de serviço, o fiscal responsável pela contratação identificou uma inconsistência no valor do contrato em relação ao valor real de planilha, qual seja diferença no quantitativo x preço unitário. De acordo com o fiscal, a divergência no valor foi oriunda de “[...] esquecimento de soma de alguns itens de planilha” (GEO-OBRAS, 2018, p. 1), o que ensejou na diferença a mais de R\$ 1.382,10. Considerando a inconsistência identificada, foi emitido o 1º Termo de Apostilamento ao Contrato, em 14/08/2018.

Em um segundo momento, 07/02/2019, foi emitido o 1º Termo Aditivo ao Contrato, com objetivo de prorrogar a execução e conclusão da obra por mais 45 (quarenta e cinco) dias, bem como o acréscimo de aproximadamente 10,08% ao valor total do contrato.

No entanto, cabe evidenciar que a Secretaria Municipal de Obras realizou duas notificações à empresa contratada, uma realizada em 16/01/2019, com questionamentos quanto ao atraso do cumprimento do cronograma, em específico ao item 17, que consiste nas instalações elétricas. De acordo com o contrato, no centésimo quinquagésimo dia, as instalações elétricas deveriam ter sido executadas em 75%. Todavia, no nonagésimo sétimo dia de execução, o item instalações elétricas havia sido executado em apenas 7%, atrasando, assim, a execução do cronograma da obra.

Compulsando o Portal Geo-Obras, verificou-se, em 14 de março de 2019, a emissão do 2º Termo de Paralisação de Obra e Contrato, sob a justificativa de retificações no contrato, todavia, sem detalhamento de tais retificações. No mesmo dia, houve a expedição de 2º Notificação à contratada, a respeito do atraso do cumprimento do cronograma, em específico ao item 16 – Diversos Externos.

Em 14/05/2019 foi emitido o Termo de Reinício de Obra e Contrato, sob a justificativa de não concessão do ativo de prazo conforme solicitado no Processo 8924/2019, abrindo-se a recontagem do prazo contratual. Assim, em 27/05/2019 foi expedido o Termo de Recebimento Provisório da Obra.

Desse modo, constata-se que a emissão do 1º Termo Aditivo com dilação de prazo e acréscimo de valor ao Contrato nº 147/2018 ocorreu devido ao atraso na execução da obra por parte da empresa contratada, uma vez que, embora tenha havido uma paralisação inicial do contrato pela

Administração Pública, devido a inconsistências no valor dele, verificou-se que as correções foram sanadas de imediato, não resultando prejuízos ao cronograma da empresa.

Em análise ao Contrato nº 124/2018, que trata de reforma da quadra poliesportiva de Marobá, verificou-se um atraso de 746 dias, considerando a vigência inicial do contrato e a data de apuração para análise de dados, em 08/12/2020. Destaca-se que no Sistema Geo-Obras está sendo computado o quantitativo de 330 dias de atraso, que pode estar atrelado ao fato de que, ao emitir um termo de paralisação, a contagem do prazo contratual é suspensa, e a presente análise está considerando a vigência inicial até a situação da obra em 08/12/2020.

Assim, a Ordem de Serviço para execução do presente contrato foi emitida em 26/06/2018. Entretanto, verificou-se que no dia 18/07/2018, cerca de 22 dias depois, foi expedido o 1º Termo de Paralisação de Obra e Contrato, com a justificativa de necessidade de adaptações no projeto executivo da obra, suspendendo-se a contagem de prazo contratual durante o período de paralisação. Em 15/08/2018 foi emitido o 1º Termo de Reinício de Obra e Contrato, considerando as adaptações realizadas no projeto executivo.

No dia 12/12/2018 foi emitido o 2º Termo de Paralisação de Obra e Contrato, desta vez, sob a justificativa de necessidade de aprovação do Processo nº 20.353/2018, que trata de replanilhamento, visando à continuidade e posterior conclusão da obra. Essa paralisação durou aproximadamente 124 dias, sendo a obra reiniciada em 15/04/2019, mediante aprovação do processo de replanilhamento.

Nessa mesma data, também foi emitido o 1º Termo Aditivo ao Contrato, cujo objetivo era prorrogar o prazo do contrato por mais 150 dias. Essa necessidade de replanilhamento trouxe acréscimo de 48,66% ao contrato, resultando no aumento de R\$ 184.156,14 ao valor do inicial do contrato.

E, em análise ao Contrato nº 292/2017, que trata de serviços de elaboração de projetos para construção de cinco barragens de múltiplo uso, verificou-se que há um atraso de 869 (oitocentos e sessenta e nove) dias, considerando a data da vigência inicial do contrato até a data de 08/12/2020.

Isso posto, após emissão da Ordem de Serviço, em 24/11/2017, foi dado início ao serviço de elaboração do projeto, todavia, em 16/04/2018 foi emitido o 1º termo de Paralisação de Contrato, sob justificativa de necessidade de realização de reuniões com os proprietários das

áreas localizadas ao entorno das barragens. Essa paralisação durou aproximadamente 06 (seis) meses, com retomada do serviço em 09/10/2018, com emissão do 1º Termo de Reinício de Contrato, mediante autorização para a continuidade do projeto de barragens em Cacimbinha, Caetana, Mineirinho e Fazendinha.

Mediante análise das obras públicas na modalidade de tomada de preços, pode-se constatar, de modo geral, ineficiência na elaboração do projeto básico do objeto contratado, resultando em erros entre o planejado e o executado. De acordo com Brasil (2001), uma das maiores causas de paralisações das obras públicas municipais consiste em “[...] planejamento inadequado ou insuficiente, traduzido por projetos básicos imprecisos, que não consideraram exigências de controle ambiental ou características físicas dos locais das obras [...]” (BRASIL, 2001, p. 204-205).

Ao contrário do que inicialmente esperava-se encontrar, qual seja, atrasos e paralisações oriundas de interferência de órgãos externos, pode-se verificar que os motivos ensejadores de atrasos e paralisações nas obras do município de Presidente Kennedy têm ocorrido, em sua maioria, pela própria Administração Pública, que demonstra ineficiência para elaboração do projeto básico, sobretudo de um estudo técnico preliminar eficiente, que evite erros no planejamento e, conseqüentemente, incorra em gastos aos cofres públicos. Conforme apontado por Santos, Starling e Andery (2015, p. 02), “[...] as deficiências na etapa de concepção impactam fortemente no aumento de custos dos empreendimentos públicos”.

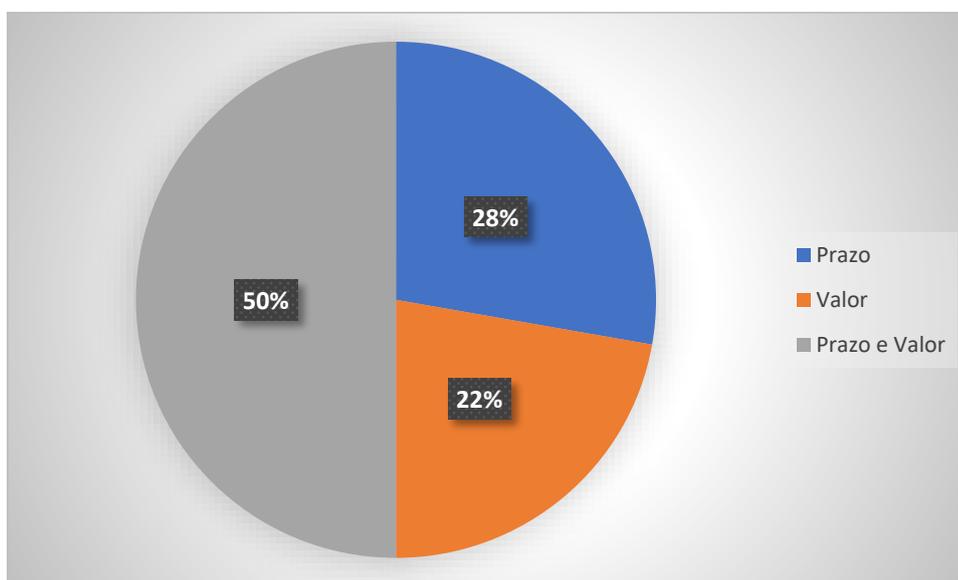
Assim, diante das constatações das causas de atraso e paralisações nas obras na modalidade tomada de preços, passaremos a analisar os motivos inerentes às obras na modalidade concorrência pública.

3.2.2 Contratações na modalidade concorrência

As contratações realizadas na modalidade concorrência pública no município de Presidente Kennedy compreendem a prestação de serviços de obra e engenharia direcionados à construção, serviços de infraestrutura, terraplanagem, drenagem, destinação de resíduos, entre outros. Durante os anos de 2015 a 2019, o município de Presidente Kennedy realizou um montante de 57 (cinquenta e sete) concorrências públicas destinadas aos serviços de obras e engenharia, resultando no total de R\$ 188.950.378,67 de gastos aos cofres públicos.

Das 57 (cinquenta e sete) concorrências públicas, apenas 18 (dezoito) incidiram em termos aditivos de prazo e valor, que ensejaram acréscimo de R\$ 2.876.661,20, conforme Gráfico 4:

Gráfico 4 - Levantamento do quantitativo de aditivos nos contratos oriundos de concorrência pública no período de 2015 a 2019



Fonte: PRESIDENTE KENNEDY (2020). Elaborado pela autora (2020).

Verificando o Gráfico 4, constatou-se que 22% das contratações realizaram aditivo de valor, 28% das contratações realizaram aditivo de prazo, e 50% das contratações resultaram na realização de aditivo de prazo e valor, concomitantemente. Nesse sentido, considerando o objetivo principal da pesquisa, nos remeteremos apenas à abordagem das contratações que realizaram aditivo de prazo, concernindo para o atraso nas obras públicas municipais.

Tabela 3 - Contratos com aditivo de prazo nas licitações da modalidade concorrência pública no período de 2015 a 2019

Nº Contrato	Modalidade	Tipo de Obra	Valor Inicial	Valor Atualizado
246/2016	Concorrência	Pavimentação	25.595.000,00	36.866.843,56
288/2016	Concorrência	Infraestrutura	5.039.515,50	6.771.440,22
337/2016	Concorrência	Drenagem	2.795.019,00	2.795.019,00
79/2017	Concorrência	Infraestrutura	2.294.961,50	3.945.820,23
352/2017	Concorrência	Construção	1.975.495,00	2.418.348,37
145/2019	Concorrência	Elaboração de Projetos	590.873,83	455.858,06 ⁸
48/2019	Concorrência	Serviços de Manutenção	1.375.989,85	1.715.687,04
330/2018	Concorrência	Terraplanagem	1.746.928,27	1.948.545,28
292/2018	Concorrência	Infraestrutura	889.251,40	1.085.493,46
173/2018	Concorrência	Construção	3.989.201,98	4.571.562,80
123/2018	Concorrência	Pavimentação	6.564.269,00	7.639.867,99
49/2018	Concorrência	Terraplanagem	238.217,49	297.253,60

Fonte: PRESIDENTE KENNEDY (2020). Elaborada pela autora (2020).

Com base na Tabela 3, verifica-se que apenas 12 (doze) contratações ensejaram aditivo de valor, bem como verifica-se a diversidade nos tipos de obras contratadas, compreendendo, em sua maioria, obras voltadas à infraestrutura (pavimentação, drenagem pluvial, implantação de rede de distribuição de água tratada) e construção (de escola, loteamento de interesse social – casas populares), além de aquisição de serviços que indiretamente atuam voltados às obras públicas municipais.

Ainda, observa-se na Tabela 4 que apenas uma das obras contratadas foi concluída, e as demais obras encontram-se ainda em execução, segundo Geo-Obras (2021). Além disso, importa destacar o quantitativo de dias de atraso, sendo o mínimo registrado de 136 (cento e trinta e seis) dias e o máximo de 1447 (mil quatrocentos e quarenta e sete) dias, o que acarreta, em grande parte, custos para a municipalidade e prejuízos para a população local, que não pode usufruir das benfeitorias.

⁸ Valor atualizado menor que o valor inicial, tendo em vista a supressão de aproximadamente 22,85% do valor inicial do contrato.

Tabela 4 - Tempo médio de atraso das obras realizadas no período de 2015 a 2019, com base no planejamento inicial

Nº Contrato	Tipo de Obra	Início da Obra	Final da Obra	Conclusão da Obra	Atraso
145/2019	Projetos ⁹	24/06/2019	10/01/2020	-	333
48/2019	Manutenção ¹⁰	06/02/2019	06/02/2020	-	306
330/2018	Terraplanagem	13/12/2018	13/08/2019	-	483
292/2018	Infraestrutura	12/11/2018	12/11/2019	-	392
173/2018	Construção	26/07/2018	25/07/2020	-	136
123/2018	Pavimentação	22/05/2018	22/11/2018	-	747
49/2018	Terraplanagem	13/12/2018	13/08/2019	-	483
352/2017	Construção	13/12/2017	13/08/2018	12/07/2019	848
79/2017	Infraestrutura	23/02/2017	13/09/2018	-	817
337/2016	Drenagem	22/08/2016	22/12/2016	-	1447
288/2016	Infraestrutura	03/08/2016	05/11/2018	-	764
246/2016	Pavimentação	11/07/2016	16/08/2018	-	845

Fonte: PRESIDENTE KENNEDY (2020). Elaborada pela autora (2020).

Em análise ao Contrato nº 145/2019, que trata de serviços de elaboração de levantamento de edificações existentes, projetos de arquitetura e complementares na reforma e ampliação das escolas EMEIF, verificou-se um atraso de 333 (trezentos e trinte e três) dias para conclusão dos serviços, considerando a vigência final estipulada no contrato e a data do dia 08/12/2020, quando ainda não estava concluída.

Compulsando o Sistema Geo-Obras, foi possível verificar que nessa contratação houve, inicialmente, um pedido de prorrogação de prazo, aprovado mediante emissão do 1º Termo de Aditivo, datado de 04/02/2020, por mais 120 (cento e vinte) dias a contar da data de 15/02/2020. Posteriormente, constatou-se a emissão do 2º Termo Aditivo, que ensejou na prorrogação de mais 90 dias.

A justificativa para o 1º termo aditivo não foi localizada no Portal do Geo-Obras, no entanto, para o 2º termo aditivo, identificou-se um pedido interposto pela empresa contratada, no qual solicitou a dilação de prazo para conclusão dos serviços em razão das restrições de entrega de material técnico exigido “in loco” junto ao Corpo de Bombeiros do Estado do Espírito Santo, devido às circunstâncias da pandemia do novo coronavírus. Além disso, o atraso na conclusão

⁹ Serviço de Elaboração de Projetos.

¹⁰ Serviços de Manutenção.

do projeto também ocorreu mediante defasagem temporal entre as entregas efetuadas pela contratada e as devidas análises técnicas pela Administração Pública. Outro fator preponderante para o atraso nessa contratação está relacionado às modificações realizadas pela Administração Pública no projeto, alterando o conceito inicialmente estabelecido, demandando o refazimento dos trabalhos já desenvolvidos.

Em análise ao Contrato nº 48/2019, que trata de serviços de manutenção e conservação rodoviária no Município de Presidente Kennedy, verifica-se que até a data de 08/12/2020 computou-se um atraso de 306 dias para finalização dos serviços. Em atenção à data de início da obra, convém ressaltar que a emissão da Ordem de Serviço deu-se em 19/03/2019.

Prosseguindo a análise, em relação ao Contrato nº 330/2018, que trata de serviços de terraplanagem para construção da nova escola Vilmo Ornelas Sarlo e o Centro Esportivo de Presidente Kennedy em área anexa ao Parque de Exposições do Município, verifica-se um atraso de 483 dias¹¹, estando a obra ainda em execução.

Ao compulsar o Sistema Geo-Obras, identificou-se a expedição do 1º Termo de Paralisação de Obra e Contrato no dia 11/02/2019, em razão da impossibilidade “[...] de executar o aterro na área destinada ao PAM devido [à] estrutura de uma pista de laço que ainda não foi removida pela PMPK” (GEO-OBRAS, 2021). A obra foi retomada em 01/07/2019, mediante emissão do Termo de Reinício de Obra e Contrato.

Em 07/08/2019 foi expedida notificação à empresa contratada, em razão da insuficiência de equipamentos e mão de obra para execução da obra, bem como pelo atraso no cronograma de execução dela. Relevante destacar que os termos de paralisação, reinício e notificação referem-se tanto ao Contrato nº 330/2018 quanto ao Contrato nº 48/2018, uma vez que as obras são realizadas pela mesma empresa, sendo esta realizadora de obras de terraplanagem para construção do Pronto Atendimento Municipal.

Em 12/09/2019 a obra foi novamente paralisada, desta vez, em razão da necessidade de revisão do projeto de terraplanagem, sendo retomada somente em 15/10/2019, dada a emissão do Termo de Reinício de Obra e Contrato.

Essas paralisações e retardos na finalização da obra ensejou em três termos aditivos, sendo o 1º e 2º termos de prorrogação de prazo, e o 3º termo de prorrogação de prazo e acréscimo de

¹¹Considerando a data do início da obra e a data do dia 08/12/2020, referente ao início da tabulação dos dados.

24,78% ao valor inicialmente contratado. Observa-se que o acréscimo ensejado nesta obra resultou no montante próximo ao permitido pela legislação, qual seja, de 25% ao valor inicial do contrato, conforme estabelecido pela Lei de Licitações, em seu art. 65, § 1º (BRASIL, 1993).

Sobre essa obra, convém duas observações. A primeira consiste em paralisações de obra pela própria Administração Pública, decorrente da ausência de planejamento para realização da contratação, uma vez que a obra precisou ser paralisada aproximadamente 2 meses após assinatura do contrato, pela não retirada (por parte da Administração Pública) de uma pista de laço. A segunda observação é a ausência de aplicação de sanção à empresa contratada, o que já foi evidenciado em outras obras supramencionadas. Vale esclarecer que a Lei de Licitações, em seu artigo 87, estabelece a aplicação de sanção à empresa que descumprir o contrato, o que também constitui cláusula contratual.

Com relação ao Contrato nº 292/2018, referente à contratação de empresa para prestação de serviços na área de topografia, inerente à obra de infraestrutura, verifica-se um atraso de 392 dias¹² para finalização dos serviços. No entanto, não há descrição do motivo do atraso dessa obra, uma vez que, compulsando o Sistema Geo-Obras e o sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, apenas foram identificadas as expedições do 1º e 2º Termo de Aditivo ao Contrato, sendo o objeto do 1º termo a prorrogação do contrato por mais 12 (doze) meses, e no 2º Termo o acréscimo de aproximadamente 22,85% ao valor inicial do contrato.

Em análise ao Contrato nº 173/2018, que trata de obra de construção de escola na localidade de Marobá (EMEIEF Barra de Marobá), localizada no litoral do município de Presidente Kennedy, constatou-se um atraso de 136 (cento e trinta e seis) dias¹³ para finalização e entrega da obra. Desde a assinatura do contrato, a Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy já realizou oito aditivos, tanto de prazo quanto de valor, ensejando acréscimo de R\$ 1.537.855,90 (incluindo reequilíbrio econômico) e uma supressão de R\$ 22.870,52.

No entanto, em relação ao presente contrato não foi identificado o motivo para atraso da obra, tampouco, para os acréscimos e supressões realizados ao valor inicial do contrato, o que atingiu aproximadamente 24,65% de acréscimo, próximo ao limite estabelecido pela legislação. Ademais, é importante frisar que os dados aqui evidenciados foram coletados pelo Sistema

¹²Considerando a data do início da obra e a data do dia 08/12/2020, referente ao início da tabulação dos dados.

¹³Considerando a data do início da obra e a data do dia 08/12/2020, referente ao início da tabulação dos dados

Geo-Obras e pelo sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, onde, nos referidos termos de aditivo, não constam o motivo/justificativa para tal feito.

Em análise ao Contrato nº 123/2018, que trata de obras de melhorias operacionais e pavimentação de rodovia vicinal municipal trecho 4: Água Pretinha/Santa Lúcia – Divisa de Atilio Vivacqua, constatou-se um atraso de 747 (setecentos e quarenta e sete) dias¹⁴ para conclusão da obra, sendo o último termo de aditivo expedido em 26 de março de 2021, prorrogando o prazo de execução e conclusão das obras por mais 90 (noventa) dias.

Examinando o Sistema Geo-Obras e o portal da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, identificou-se a expedição de três termos aditivos de prorrogação de prazo, todavia, sem justificativa e/ou motivo para retardar a entrega da obra. No Sistema Geo-Obras ainda foi possível verificar que a obra possui um valor aditado de R\$ 1.356.754,15 oriundos de replanejamento.

Em análise ao Contrato nº 49/2018, que trata de obra de terraplanagem para construção do Pronto Atendimento Municipal de Presidente Kennedy em área anexa ao Parque de Exposição, identificou-se um atraso de 483 dias¹⁵ para conclusão da obra. Considerando que esse contrato está atrelado aos termos de paralisações/reinício e aditivo do Contrato nº 330/2018, nos abstermos de replicar as informações nesta análise.

Com relação ao Contrato nº 352/2017, que trata de obra de infraestrutura, englobando terraplanagem, pavimentação, muro de arrimo, rede de drenagem pluvial, rede coletora de esgoto e sinalização, na localidade de Santo Eduardo, foi possível identificar um atraso de 848 (oitocentos e quarenta e oito) dias¹⁶ para conclusão e entrega da obra.

Compulsando o Sistema Geo-Obras e o portal da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, identificou-se que, durante a realização da obra, foram realizados cinco termos aditivos ao contrato, sendo o 1º, 3º e 5º termo aditivo com objeto de prorrogação de prazo de execução e conclusão da obra; o 2º termo aditivo de acréscimo de aproximadamente 17,41%; e o 4º aditivo também de acréscimo de 7,23% ao valor inicialmente contratado. Nota-se que o presente contrato acrescentou, ao total, aproximadamente 24,64% ao valor inicialmente contratado, próximo ao limite estabelecido pela Lei de Licitações.

¹⁴Considerando a data do início da obra e a data do dia 08/12/2020, referente ao início da tabulação dos dados

¹⁵Considerando a data do início da obra e a data do dia 08/12/2020, referente ao início da tabulação dos dados

¹⁶Considerando a data do início da obra e a data do dia 08/12/2020, referente ao início da tabulação dos dados

Convém ressaltar que, ao analisar tais termos de aditivo, não foi identificado o motivo e/ou justificativa para prorrogação da execução da obra, tampouco para acréscimo ao valor do contrato. Verificou-se solicitação de esclarecimentos e notificação à empresa contratada, em decorrência das inconformidades encontradas pelo Fiscal do Contrato na execução da obra, que descumpra as cláusulas estabelecidas. Entre as inconformidades encontradas estão: execução dos serviços de compactação em desacordo com as orientações, material em desacordo com as especificações, não atendendo à resistência necessária para obra; obra parada; e utilização da energia da Administração Pública.

Nesse caso, em específico, observa-se a atuação presente da fiscalização da Administração Pública, que, ao acompanhar devidamente a obra, registrou e solicitou esclarecimentos quanto às inconformidades identificadas, que resultaram na imputação de penalidade à contratada, com multa no valor de R\$ 14.816,27, referente a 15 (quinze) dias de atraso na execução da obra.

Em relação aos atrasos, confirmou-se que houve expedição de termo de paralisação da obra, inicialmente, para adequações administrativas e nomeação do novo ordenador de despesa, de responsabilidade da Administração Pública; posteriormente, pela necessidade de liberação do confrontante do terreno para execução dos serviços.

Analisando o Contrato nº 79/2017, que trata de obra de infraestrutura, execução de pavimentação, drenagem pluvial e implantação de rede de distribuição de água tratada e coleta de esgoto sanitário na localidade de Santa Lúcia, observou-se um atraso de 817 (oitocentos e dezessete) dias¹⁷ para conclusão da obra.

Conferindo o Sistema Geo-Obras, identificou-se a realização de termos aditivos de prazo e valor, sendo, em específico, o 1º termo aditivo de acréscimo de 8,35%; e o 3º termo aditivo de acréscimo de 15,98% ao valor inicial contratado. Para esse contrato, foi possível o acesso ao processo administrativo nº 25705/201, referente ao 1º termo aditivo, em razão do replanilhamento, com decréscimos e acréscimos de itens.

Ao analisar o processo, identificou-se a Decisão 03363/2017-5, expedida pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, oriundo de uma representação, com pedido de medida cautelar, em face de possíveis irregularidades na Concorrência Pública 09/2016, que originou o contrato nº 79/2017. Na representação foram indicadas possíveis irregularidades no tocante a

¹⁷Considerando a data do início da obra e a data do dia 08/12/2020, referente ao início da tabulação dos dados.

sobrepreço na planilha orçamentária (valor/km); sobrepreço na administração local; sobrepreço no item de instalação de canteiro, mobilização e desmobilização; e defasagem da data-base na planilha orçamentária (PRESIDENTE KENNEDY, 2017).

Frente à análise da equipe técnica e ao voto do conselheiro, a representação foi aceita, em razão de sua legitimidade, contendo requisitos de indícios de irregularidades, que foram narrados na Manifestação Técnica 01131/2017-6, sendo indicado um “[...] possível superfaturamento, com possibilidade real de antieconomicidade e de prejuízo ao erário municipal” (PRESIDENTE KENNEDY, 2017, p. 20).

O objetivo desta análise está voltado às causas de atrasos e paralisações nas obras públicas municipais. Elucida-se que, embora o contrato tenha sido objeto de representação no TCEES, a decisão proferiu a abstenção na realização de pagamento do contrato, para itens específicos, bem como esclarecimentos da Administração Pública quanto aos indícios narrados.

A execução da obra não sofreu interferência de órgãos externos, como o TCEES, visto que “[...] a suspensão total do contrato pode não trazer os efeitos esperados de preservação do interesse público neste momento [...]” (TCEES, 2017, p. 26), outrossim, entende-se que a paralisação da obra por determinado período aufere prejuízos tanto para os cofres públicos, quanto para a população, que estará impedida de usufruir do benefício oriundo da obra de benfeitorias (TCEES, 2017).

Apesar de essa contratação não ter sofrido interferência de órgãos externos, é importante ressaltar a atuação do TCEES, na realização de fiscalização na modalidade levantamento de obras paralisadas. Em consulta às auditorias realizadas pelo TCEES, verificou-se a auditoria nas contratações de obras públicas, com objetivo de identificar se existem obras suspensas ou paralisadas que envolvem a utilização dos recursos do ente jurisdicionado. Todavia, essa auditoria teve implicações, devido à limitação dos dados obtidos. Pelo qual foi sugerido realização de novo levantamento, visando às informações fidedignas no quantitativo de obras paralisadas ou suspensas nos 78 municípios do Estado (TCEES, 2020).

O TCEES também atua com base nas denúncias e representações realizadas pelos cidadãos. Nesse sentido, constatou-se que no município de Presidente Kennedy constam 17 (dezessete) atuações do TCEES em fiscalizações oriundas de denúncias e 10 (dez) em fiscalizações oriundas de representação (TCEES, 2021).

Em análise ao contrato nº 337/2016, que trata de obra de infraestrutura inerente à execução da 2º etapa do sistema de drenagem de águas pluviais da sede do município de Presidente Kennedy – Galeria do Córrego Batalha, constatou-se um atraso de 1447 (mil quatrocentos e quarenta e sete) dias¹⁸ para finalização e entrega da obra.

Em análise ao Sistema Geo-Obras e ao Portal da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, identificou-se a expedição de três termos aditivos, com objeto de prorrogação de prazo de execução da obra, sem a devida justificativa e/ou motivo para prorrogação.

No entanto, verificamos que a Secretaria Municipal de Obras encaminhou o Ofício/SEMOB/nº125/2016 ao Instituto Estadual de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos (IEMA), solicitando licença para regularização ambiental em área de APP, englobando o licenciamento ambiental da atividade de sistema de drenagem de águas pluviais e canalização do Córrego Batalha. Sobretudo, observou-se que essa solicitação ocorreu em razão do Auto de Multa nº 027/2016 encaminhado ao município de Presidente Kennedy, imputando-lhe multa no valor de R\$ 80.000,00, referente à infração de canalização do Córrego Batalha e intervenção em área de preservação permanente, resultando em danos ao curso d'água e ao solo, bem como pela execução da obra sem a devida licença ambiental.

Em resposta ao ofício encaminhado, o IEMA informou que a atividade executada pela contratação é sujeita ao licenciamento ambiental, que deve se submeter ao licenciamento ordinário junto ao IEMA. Novamente, é possível identificar a ausência de planejamento por parte da Administração Pública, tendo em vista que, para a execução da referida obra, era necessária a licença ambiental, o que ocasionou atraso e paralisações na obra pública.

Em análise ao Contrato nº 288/2016, que trata de construção de muro de fechamento, paisagismo e urbanização das casas populares do loteamento de interesse social na localidade de São Paulo, verificou-se um atraso de 764 (setecentos e sessenta e quatro) dias¹⁹ para a finalização da obra. Importa ressaltar que a presente obra se encontra na situação iniciada no Sistema Geo-Obras, ou seja, ainda não foi concluída.

Em razão da análise da execução da obra, foi possível observar que nessa obra ocorreram 15 (quinze) aditivos ao contrato, seja de prazo e valor. No 1º termo aditivo, observa-se que seu

¹⁸Considerando a data do início da obra e a data do dia 08/12/2020, referente ao início da tabulação dos dados

¹⁹Considerando a data do início da obra e a data do dia 08/12/2020, referente ao início da tabulação dos dados.

objeto consiste na supressão de 7,68% ao valor inicial contratado, sem especificar a justificativa para redução do valor.

No 3º termo aditivo constata-se uma prorrogação de prazo para execução e conclusão das obras, e um acréscimo de 14,20% ao contrato, sem abordar o motivo para tal, apenas fazendo menção ao processo de replanilhamento, não disponibilizado para acesso no portal. Além disso, no 4º termo aditivo constatou-se mais um acréscimo ao contrato, de 10,76%, e prorrogação de prazo.

Mediante análise, é possível afirmar que os acréscimos e supressões realizados nesse contrato não atenderam às regras estabelecidas pela Lei de Licitações, em seu art. 65. Segundo Di Pietro (2007), os acréscimos e supressões deverão obedecer ao limite de 25% sobre o valor inicial contratado, para obras, serviços e compras, não havendo nenhuma exceção à regra. Em consonância, no entendimento de Nascimento (2020, p.9):

[...] os acréscimos e supressões não se compensam, ou seja, a prática de, por exemplo, acrescer ao contrato 40% do seu valor original, com a justificativa de que foram suprimidos 15%, resultando numa diferença de 25% é ilegal e vem sendo enfaticamente coibida pelos órgãos de controle externo (Tribunais de Contas da União e dos Estados), portanto não pode haver compensação entre acréscimo e decréscimo com intuito de permanecer dentro do percentual permitido por lei.

Assim, os acréscimos para esse contrato resultaram no montante de 24,96% mais 7,68% de decréscimo, ultrapassando o total de reajuste permitido pela norma prescrita em Lei.

Em análise ao 12º termo aditivo, cujo objeto é prorrogação de prazo de execução e conclusão das obras, pode-se observar que a justificativa para o aditivo está relacionada ao termo de paralisação de obra realizado no dia 22/04/2019, no entanto, não foi possível ter acesso ao termo citado, uma vez que não estava disponibilizado no Sistema Geo-Obras e no Portal da Prefeitura Municipal.

Em análise ao Contrato nº 246/2016, que trata de realização de obras de melhorias operacionais e pavimentação de rodovia vicinal municipal do trecho 3.2 (integrante do lote III) Caju - Cancela - Monte Belo, com extensão de 17,90 Km, verificou-se um atraso de 845 (oitocentos e quarenta e cinco) dias²⁰ para a finalização da obra. Para esse contrato, constatou-se a realização de 21 (vinte e um) termos aditivos, entre prorrogação de prazo, acréscimo e reequilíbrio econômico. Sendo citada no 12º termo a necessidade de prorrogação de prazo em razão do

²⁰Considerando a data do início da obra e a data do dia 08/12/2020, referente ao início da tabulação dos dados.

termo de paralisação do dia 22/04/2019, sobre o qual não constavam informações sobre o motivo da paralisação.

Assim, da análise desse contrato, registra-se a limitação das informações, bem como ausência de disponibilização do 1º ao 7º termo aditivo no portal da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, e ausência de localização desse contrato no Sistema Geo-Obras, o que limitou este estudo.

Desse modo, após análise dos principais motivos que causam atrasos e paralisações nas obras públicas, observou-se a predominância da ausência de um planejamento fidedigno e falhas na elaboração do projeto, que na etapa de execução acaba por retardar a realização da obra por necessidade de ajustes no projeto. Diante desse contexto, buscou-se nas documentações das contratações, seja tomada de preços ou concorrência, informações inerentes aos responsáveis pela elaboração do projeto básico, a fim de verificar se foi elaborado pela Administração Pública ou por empresa terceirizada, o que poderia afetar os resultados aqui elencados.

Assim, entre as cinco contratações na modalidade tomada de preços, verificou-se que apenas a obra sob Contrato nº 147/2018 teve seu projeto realizado por outro órgão, sendo este o Governo do Estado do Espírito Santo. No entanto, como já retratado anteriormente, para essa contratação foi identificado o atraso provocado pela contratada, retardando a conclusão e entrega da obra. Para as demais contratações nessa modalidade, os projetos foram elaborados pela própria Administração Pública, em específico, equipe da Secretaria Municipal de Obras (SEMOB).

No que concerne às contratações na modalidade concorrência, verificou-se que em sua maioria os projetos foram realizados pela equipe da SEMOB, exceto para os contratos de nº 123/2018, sendo este elaborado por uma empresa terceirizada; contrato nº 337/2017, elaborado em parceria com empresa terceirizada; e o contrato nº 246/2016, elaborado por empresa terceirizada. O contrato nº 85/2018, embora não tenha sido elaborado pela equipe da SEMOB, permanece com projeto elaborado pela Administração Pública, por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA).

Em atenção ao contrato nº 337/2016, embora o projeto tenha sido realizado em conjunto com empresa terceirizada, constatou-se que o atraso ocorreu por causa da Administração Pública, visto que foi identificada ausência de licenciamento ambiental para a realização de atividade de sistema de drenagem de águas pluviais e canalização do Córrego Batalha, que deveria ter sido providenciado pela própria Administração Pública.

Em relação ao contrato nº 246/2016, no levantamento de informações junto ao Sistema Geo-Obras e ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, não se obteve informações aprofundadas sobre o que ensejou a paralisação e o atraso da realização da obra. Todavia, ao compulsar os processos físicos (solicitados por amostragem, em razão do quantitativo de processos referentes às obras), verificou-se que no dia 02/03/2018 foi expedido um Termo de Paralisação de Obra e Contrato em decorrência do atraso nas desapropriações entre as estacas 226 a 258 e 820 a 830. Esse termo de paralisação teve duração de um mês, sendo o termo de reinício de obra expedido em 02/04/2018.

Posteriormente, em 30/04/2018, foi expedido outro termo de paralisação, dessa vez por motivos de fortes chuvas no Município, que trouxe aumentos na média pluviométrica da região, sendo as obras retomadas apenas em 11/06/2018, em condições climáticas favoráveis. Em 17/08/2018 foi expedido, novamente, um termo de paralisação em decorrência do atraso nas desapropriações nas mesmas estacas descritas acima, todavia, por parte da Administração Pública, conforme explícito no termo, retomando as obras no mês seguinte, em 11/09/2018.

Em 17/04/2019 constatou-se nova paralisação, dessa vez por interferência de órgãos fiscalizadores externos, em razão da decisão do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) em bloquear o saldo contratual, sem manifestação definitiva quanto à continuidade dos serviços. No entanto, em 02/09/2019 foi expedido termo de reinício de obra e contrato, direcionado à empresa contratada, em razão da abertura de novas frentes de serviço.

No que condiz à interferência de órgão externo, observa-se que trouxe retardo de 138 (cento e trinta e oito) dias no andamento da obra. Sobre esse aspecto, não foi possível localizar no sítio eletrônico do TCEES o processo que ensejou a Decisão de paralisação dessa obra, como também não foi possível ter acesso ao processo para explanação mais aprofundada sobre o aspecto, em razão do elevado número de processos administrativos no setor de obras.

Ainda sobre o contrato nº 246/2016, compulsando o Processo Administrativo nº 26.229/2018 foi possível verificar que os atrasos na realização da obra objeto do contrato ocorreram, principalmente, em função de retardos na liberação das áreas lindeiras para implantação conforme projeto geométrico, por interferência da rede elétrica da Escelsa, por necessidades de adequação ao projeto executivo, pelas fortes chuvas, como já mencionado, e por interferência

de órgãos externos. Esses atrasos ensejaram um acréscimo de prazo e valor do contrato de R\$ 11.271.843,56, totalizando o montante de R\$ 36.866.843,56²¹.

Salienta-se que, ao compulsar o Processo Administrativo nº 26.229/2018, nota-se que o projeto executivo elaborado pela empresa terceirizada apresentava deficiências quanto à previsão de conclusão da obra, de modo que o fiscal do contrato e engenheiro civil lotado na Secretaria Municipal de Obras enfatizam que o prazo estabelecido para a conclusão da obra, segundo projeto executivo, era de 12 (doze) meses, e que não levou em consideração interferências que podem ocorrer durante uma obra, como as demandas com proprietários, as desapropriações, as mudanças de traçados, entre outros. Segundo o engenheiro civil, a obra deveria ter seu prazo calculado em 36 meses, uma vez que se trata de uma obra de grande magnitude. Acrescenta que o projeto executivo apresentado pela empresa terceirizada (contratada para elaboração do projeto) foi licitado sem revisão detalhada pela Administração Pública (PRESIDENTE KENNEDY, 2018).

Em relação ao contrato nº 123/2018, ao solicitar por amostragem os processos junto à Secretaria Municipal de Obras, foi disponibilizado o acesso a dois processos administrativos de solicitação de aditivo de prazo, qual seja, PA nº 6050/2021 e PA nº 13.885/2019. Resultante da análise dos processos, constatou-se que a justificativa para aditivo de prazo ocorre em função de necessidades de ajustes no projeto básico, tendo em vista que, após a obra ter sido cocada pela topografia, houve impedimento por parte dos proprietários de terras para o prosseguimento do serviço, o que ensejou deslocamento da pista; por dificuldades em acordos com proprietários das terras; por motivos de modificação do projeto do gabião, que apresentou demora significativa para prosseguimento da execução da obra; e ainda por parte da contratada, no que condiz ao início da obra.

Diante desses fatos, pôde-se constatar que os atrasos e paralisações nas obras do município de Presidente Kennedy ocorrem, principalmente, em função de necessidades de adequações ao projeto básico/executivo. No entanto, nem sempre os motivos são causados diretamente pela Administração Pública, uma vez que algumas obras e serviços de engenharia têm seu projeto realizado por empresas terceirizadas, o que imputa responsabilização destas pela deficiência no projeto. Além disso, também ocorrem diversas interferências externas que retardam a realização

²¹ Valor calculado com base nos aditivos e reajustes realizados até 14/07/2021.

da obra, como dificuldades de acordos com os proprietários, retardos nas desapropriações, interferências de órgãos externos, entre outras.

Todavia, cabe enfatizar que os atrasos oriundos de entraves em desapropriações e acordos com proprietários deveriam ser evitados mediante elaboração de projeto que prevê tais demandas. Se a Administração Pública, de posse do projeto básico/executivo, realizasse, de antemão, as desapropriações e acordos necessários, esses embaraços não prejudicariam a ordem de serviço.

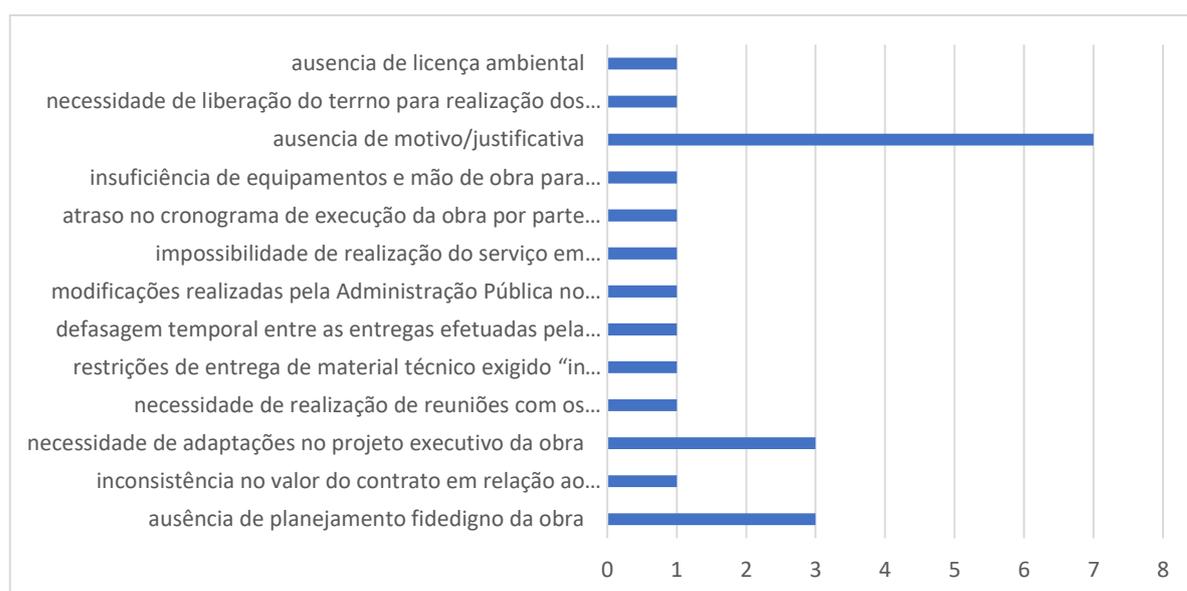
4 AS DETERMINANTES PARA OS ATRASOS DAS OBRAS MUNICIPAIS

Baseando-se na premissa de que a Administração Pública, caracterizada pelo aparelhamento do Estado, exerce suas atividades administrativas em função da coletividade, visando atender às necessidades do interesse público, compreendendo toda estrutura e atividades desempenhadas que estabelecem o funcionamento dos serviços públicos, esta pesquisa buscou aprofundar os conhecimentos acerca da atuação da Administração Pública frente à realização de obras em âmbito municipal.

As contratações de obras públicas têm como objetivo maior o interesse público, que proporciona melhoria na qualidade de vida da sociedade e o desenvolvimento local, uma vez que a própria Constituição Federal dispõe sobre a contribuição de melhorias, decorrentes das obras públicas, por entender que as obras públicas resultam na valorização do imóvel, por exemplo. Nesse sentido, a população tem interesse na realização de obras no âmbito municipal, em razão dos benefícios proporcionados à comunidade local.

Desse modo, mediante a análise dos contratos firmados pela Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, cujo objeto está voltado a serviços de obras e engenharia, seja na modalidade concorrência ou na modalidade tomada de preços, foi possível identificar que as causas de atrasos e paralisações nas obras públicas do município têm ocorrido pelos seguintes motivos:

Gráfico 5 – Frequência dos motivos de atrasos e paralisações das obras do município de Presidente Kennedy no período de 2015 a 2019



Fonte: TCEES (2020). PRESIDENTE KENNEDY (2020). Elaborado pela autora (2021).

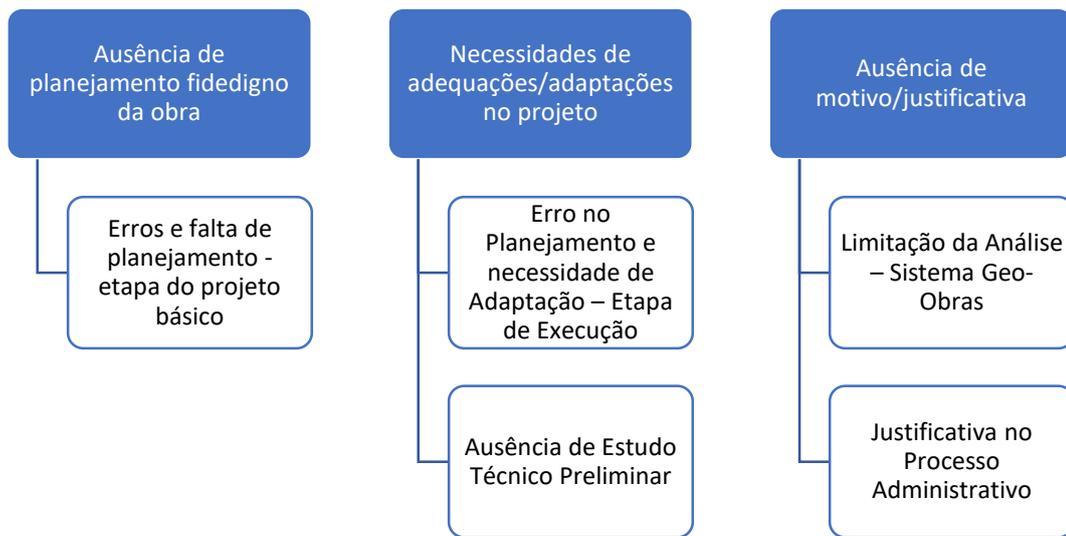
Entre as contratações analisadas, constatou-se que uma das maiores causas de atrasos e paralisações das obras públicas no município de Presidente Kennedy, dados os aditivos firmados de prorrogação de prazo e alteração de valor, tem sido a ausência de planejamento fidedigno da obra, que corresponde a erros e falta de planejamento ainda na etapa do projeto básico.

A falta de planejamento, como uma das maiores causas de atraso e paralisações de obras, merece um destaque, dado que são motivos oriundos da administração interna, e que precisam ser elaborados considerando todos os aspectos que podem de alguma maneira, retardar o andamento e a conclusão da obra. Sobre esse aspecto, o encontrado, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP, 2021) destaca que, em sua maioria, os aditivos de prazo e valor têm ocorrido em função de “[...] corrigir falhas que se originaram nas primeiras etapas do planejamento das obras, desde as premissas consideradas no projeto até as falhas surgidas durante a execução contratual” (TCESP, 2021, p.1).

Desse modo, ao elaborar um projeto básico/executivo e até mesmo o estudo técnico preliminar, que antecede ao mencionado, deve-se pensar e identificar todos os aspectos tanto internos quanto externos que afetaram o andamento da obra. Projetos que demandem de uma licença ambiental, por exemplo, deve-se obrigatoriamente considerar o requerimento e prazo para expedição da Licença, pelos órgãos ambientais.

Outro motivo causador de atraso e paralisações nas obras está voltado à necessidade de adequações/adaptações no projeto executivo e/ou projeto básico, uma vez que, constatou-se situações em que durante a execução da obra, era identificado o erro no planejamento e a necessidade de adaptação, para que a obra pudesse ser executada na íntegra (Gráfico 6):

Gráfico 6 - Motivos de atraso e paralisações oriundos da administração pública



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Essa causa é oriunda de ausência de realização de um estudo técnico preliminar, uma vez que sua realização identificaria os possíveis riscos e problemas, evitando, assim, a paralisação e o atraso nas obras públicas municipais. Para o Tribunal de Contas da União, essas causas são constantemente encontradas em auditorias realizadas pelos órgãos, como identificado na pesquisa de Moreira (2018), sendo este motivo um dos principais para os atrasos de entrega das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Essa causa também é reafirmada na pesquisa de Perez (2011 apud PAULA, DINIZ, PEREIRA, 2014, p. 28), que aponta “[...] para deficiências do processo de projeto como fator condicionante da falta de qualidade das obras e aumento de custos”. Contudo, é importante ressaltar que a realização do projeto básico, bem como do estudo técnico preliminar é dever estabelecido por Lei, cabendo à Administração Pública realizá-los, para que obras ou serviços de engenharia possam ser licitados/contratados, posto que asseguram a viabilidade técnica de uma obra.

No que concerne aos atrasos nas obras por motivos de falhas e ineficiência do projeto básico, é importante trazer à luz que, ao examinar a íntegra dos processos administrativos de aditivos de prazos, é possível identificar que alguns dos projetos foram elaborados por empresas terceirizadas, outros, em conjunto com a SEMOB e outros realizados apenas pela SEMOB (Gráfico 7).

Gráfico 7 - Responsáveis pela elaboração de Projetos no Município



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Assim, para os projetos que são realizados por empresas terceirizadas, tal deficiência deve ser imputada à empresa, que deveria considerar motivos supervenientes que podem ensejar retardos na conclusão de uma obra. No entanto, é imprescindível que a Administração Pública revise o projeto, a fim de verificar se este atende ao objetivo da obra e se abrange as particularidades do Município, evitando, assim, a necessidade de adequações futuras.

Enfatiza-se a ausência de licença ambiental como um dos motivos que prejudicam a realização de obras, um problema que poderia ser evitado, visto que é de praxe a necessidade de tal licenciamento para a realização de obras que degradam e poluem o meio ambiente. Para o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP, 2021), a necessidade de licenciamento ambiental para a realização de obras é uma das causas mais frequentes de atrasos e aumento do custo de obras, quando não é previamente considerado.

Entre as demais causas, pode-se constatar que grande parte dos atrasos são causados pela própria Administração Pública. Sobre essa vertente, destaca-se o entendimento do TCESP (2021), ao criticar que os atrasos e paralisações provocados pela Administração Pública sejam apenas por questões de falhas técnicas ou inerentes aos recursos financeiros. Em sua maioria, ocorrem pelas questões políticas, visto que, “[...] são responsáveis pela definição de cronogramas fictícios, elaborados na esperança de que a obra fique pronta antes desse ou daquele evento; resultando nas inaugurações de obras inacabadas, tão comuns em período eleitoral” (TCESP, 2021, p. 2).

Nesse sentido, ao analisar as obras do município de Presidente Kennedy, identificam-se muitos termos aditivos sem a devida justificativa, somando 7 obras com ausência de motivo/justificativa para atraso e paralisações. Considere-se, no entanto, a limitação desta análise, uma vez que os documentos aqui analisados correspondem aos disponibilizados no Sistema Geo-Obras e no Portal da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, o que não retira a presença de uma justificativa no processo administrativo de aditivo, como foi constatado nos processos analisados por amostragem, que, embora não apresentassem justificativas, na íntegra do processo foi possível identificar os motivos dos atrasos nas obras.

No entanto, independente das causas aqui evidenciadas, é importante ressaltar que qualquer atraso e paralisação tem um impacto econômico direto (TCESP, 2021), que afeta os cofres públicos municipais e a população, considerando os aspectos sociais, em razão do retardo e da impossibilidade da população de usufruir das benfeitorias no município.

Assim, torna-se indispensável que as obras municipais sejam executadas pela contratada dentro do prazo inicialmente estipulado. Contudo, não foi o que se constatou ao longo deste estudo, uma vez que foram identificadas 26 contratações que demandaram a realização de aditivos, que, além de ensejar retardo da conclusão da obra, incidiu em aumento dos gastos públicos.

No que diz respeito ao quantitativo de obras públicas que demandaram prorrogação de prazo e aumento de valor, como servidora pública, tinha a concepção de que esses atrasos fossem oriundos de interferências de órgãos externos fiscalizadores, responsáveis por verificar se os recursos públicos estão sendo aplicados conforme a legislação, visando ao interesse público, bem como atendendo aos princípios da Administração Pública.

Embora identificado que no contrato nº 246/2016 houve interferência do TCEES, os resultados alcançados nesta pesquisa identificaram que os atrasos e paralisações das obras públicas no município de Presidente Kennedy ocorrem em função da ausência de planejamento fidedigno da obra, resultando em erros de planejamento que afetam diretamente a execução da obra. A ausência de planejamento ocorre ainda no projeto básico, que deveria abordar com precisão os elementos necessários e suficientes para caracterização da obra ou serviço de engenharia, assegurando a viabilidade técnica do projeto, conforme estabelecido pela Lei de Licitações.

A incidência de falhas na elaboração do projeto básico é um fator que não apenas retarda o uso da benfeitoria pela população, mas, principalmente, causa uma série de danos à Administração Pública, que inclui o retardo da conclusão e o aumento dos recursos públicos em função de

atualização de valor, uma vez que a Lei de Licitações prevê a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Verificou-se também que a ausência de um planejamento fidedigno da obra ocorreu em função de erros que poderiam ter sido solucionados, se houvesse a realização com precisão do projeto básico, bem como do estudo técnico preliminar, como, por exemplo, a presença de licenciamento ambiental para realização de atividade de sistema de drenagem de águas pluviais e canalização do Córrego Batalha, que, além de retardar a execução, ensejou em multa no valor de R\$ 80.000,00 para a Administração Pública.

Outras causas também foram identificadas, como a necessidade de adequações no projeto no decorrer da execução da obra, ausência de licenciamento ambiental, retardos provocados pela contratada (como insuficiência de equipamentos e de mão de obra, atraso no cronograma de execução, entre outros). No entanto, pode-se afirmar que, em sua amplitude, os aditivos contratuais nas obras do município de Presidente Kennedy ocorrem em função da deficiência dos projetos básicos, provocados pela própria Administração Pública, uma vez que esta é responsável pela gestão dos atos públicos.

Desse modo, visando atender aos objetivos inicialmente propostos, constatou-se que os aditivos contratuais realizados ensejaram aumento de R\$ 621.454,68 para as contratações na modalidade tomada de preços e no montante de R\$ 2.876.661,20 nas contratações na modalidade concorrência, computando, no total, o valor aditado de R\$ 3.498.115,88, valor este equivalente à realização de uma obra de construção de escola ou a duas obras de terraplanagem, por exemplo.

Assim, frisa-se a importância da atuação da Administração Pública na elaboração dos projetos básicos, bem como na realização de estudo técnico preliminar que assegure a viabilidade da obra. Diante disso, constata-se que as causas de atrasos e paralisações das obras na municipalidade são passíveis de soluções, uma vez que existem ferramentas disponíveis e conhecimento dos servidores responsáveis para a elaboração de um projeto básico que atenda ao estabelecido pela Lei de Licitações.

Outrossim, sugere-se a realização de estudo técnico preliminar nas contratações de obras públicas no Município, que consiste na primeira etapa do planejamento de uma contratação, ou seja, o planejamento preliminar. A elaboração do estudo técnico preliminar é estabelecido pela Lei de Licitações, com o objetivo de assegurar a viabilidade técnica da contratação, além de

contribuir para o embasamento do projeto básico, que somente deve ser elaborado após a Administração Pública comprovar que a contratação é viável (BRASIL, 1993; DA COSTA, ANDRIOLI, BRAGA, 2017).

Sobre o estudo técnico preliminar, insta salientar que este tem por objetivo a realização de pesquisas e análises mais aprofundadas sobre o objeto que se pretende com a contratação, dado que sua finalidade é verificar a viabilidade técnica e financeira de uma contratação, e para isso deve-se abranger o levantamento do histórico sobre aquela demanda, para entender como foi suprida no passado; as soluções existentes, sempre questionando-se aquilo que foi indicado é o melhor caminho; verificar a sustentabilidade do projeto, dado que a Lei de Licitações ressalta que além da proposta mais vantajosa, é preciso que a licitação destina-se a promoção de desenvolvimento sustentável; a análise de custos; a definição do objetivo; as premissas técnicas e as análises do risco (SÃO PAULO, 2019). Dado esse estudo preliminar, abrangendo todo o cenário da contratação, estima-se que os atrasos e paralisações cairiam pela metade no município, uma vez que os motivos encontrados giram em torno do planejamento.

Gráfico 8 - Elementos do Estudo Técnico Preliminar



Fonte: Adaptado de São Paulo (2019), elaborado pela autora (2021).

Assim, com a elaboração do estudo técnico preliminar, a Administração Pública compreenderá todo o procedimento da obra, desde a avaliação do custo como a definição do prazo para execução e conclusão dela. De acordo com Da Costa, Andrioli e Braga (2017), os retardos das obras públicas ocorrem principalmente em razão da ineficiência da gestão, e a elaboração do estudo técnico preliminar contribuirá para que a Administração Pública compreenda todos os elementos da contratação e realize um planejamento fidedigno.

Desse modo, a realização do estudo técnico preliminar não só contribuirá para comprovar a viabilidade da contratação, como também evitará possíveis atrasos e paralisações nas obras públicas municipais e ainda garantirá a eficiência da aplicação dos recursos públicos financeiros, uma vez que os atrasos e paralisações ensejam realização de termos aditivos que retardam a conclusão da obra e elevam o custo da obra.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo identificar as principais causas dos atrasos e paralisações na execução das obras públicas no município de Presidente Kennedy/ES, a fim de indicar medidas de solução que possam otimizar os custos na execução e sanar a morosidade e as paralisações das obras públicas municipais.

Assim, para o desenvolvimento desta pesquisa foi necessário trazer uma discussão acerca dos principais aspectos teóricos que dialogam sobre as obras públicas (as modalidades licitatórias, as fases da licitação) e os procedimentos administrativos para contratação, compreendendo a fase de elaboração do edital (ato convocatório) até a emissão e assinatura do contrato; além de uma discussão sobre a atuação dos órgãos fiscalizadores das obras públicas municipais.

Para essa abordagem, a pesquisa se baseou na Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/1993), responsável por estabelecer as normas para licitações e contratos no âmbito da Administração Pública. Além disso, expôs-se o entendimento de alguns pesquisadores do âmbito do direito administrativo, de modo a contribuir para a discussão acerca dos princípios administrativos que regem toda a atuação dos órgãos públicos, seja nas esferas federal, estadual ou municipal.

No Capítulo 2 foram trazidas à discussão algumas pesquisas publicadas nos anos de 2015 a 2020 que evidenciaram as causas de atrasos das obras públicas no Brasil, principalmente as que geram aumento de prazo e valor para a Administração Pública, sendo evidenciado um diálogo entre os estudos de Santos, Starling e Andery (2015), Moreira (2018) e Pechim et al. (2017), que pôde contribuir para o embasamento teórico desta pesquisa, uma vez que os estudos tratavam da ineficiência no cumprimento dos prazos das obras públicas no Brasil, causada, principalmente, pela deficiência dos projetos básicos, pela falta de compatibilização dos projetos e por erros na elaboração de planilhas.

Apesar de estudos anteriores já afirmarem a ineficiência do projeto básico como fator determinante para o atraso de obras públicas no Brasil, o objetivo desta pesquisa era compreender as causas de atrasos e paralisações nas obras do município de Presidente Kennedy, dado que a ineficiência e atrasos nas obras causados pela Administração Pública estão relacionados à gestão.

Outra razão que culminou para esta análise está atrelada ao fato de a autora presenciar, enquanto cidadã Kennedyense e servidora do Município, o quantitativo elevado de obras que tem ensejado

aditivos contratuais, postergando finalização das obras municipais. Inclusive, obras que são fundamentais para o desenvolvimento local, como as de saneamento básico, infraestrutura, construção e pavimentação, que fomentam a economia local e constituem benefícios para a população.

Sendo assim, no Capítulo 3 foram apresentados os resultados e discussões alcançados com a pesquisa. Inicialmente, realizou-se um levantamento no Sistema Geo-Obras das obras municipais dos anos de 2015 a 2019, na modalidade de tomada de preço e concorrência, evidenciando, por meio de gráfico, o percentual de cada obra e sua situação atual, em que foi possível constatar o percentual de 18% de obras paralisadas, sendo 12% por rescisão contratual e 6% por paralisações oriundas de outros fatores, que foram discriminados na explanação de resultados. Todavia, é importante frisar que, embora o percentual de obras classificadas como paralisadas corresponda a 18%, as que estão em situação reiniciada também são oriundas de paralisação, uma vez que, quando a obra sofre paralisação e retorna às atividades, sua situação é enquadrada como reiniciada.

Ainda, para compreender com clareza as causas de atrasos e paralisações das obras, foram trazidas à discussão todas as contratações que, do ano de 2015 a 2019, apresentaram aditivos de prazo e valor, em que foi possível identificar que, em sua maioria, as obras sofreram prorrogações e paralisações por ineficiência no projeto básico, oriundos de erros e ausência de planejamento fidedigno da obra, que poderia ter sido evitado com uma atuação mais eficiente do órgão público e, principalmente, com a realização do estudo técnico preliminar, que traria à luz todas as variáveis que afetariam direta ou indiretamente a contratação, andamento e conclusão da obra.

Em consonância, no Capítulo 4 são discutidos os resultados do levantamento das obras municipais frente às principais determinantes que têm provocado o atraso e as paralisações das obras no município de Presidente Kennedy, dialogando com teorias que comprovam e reafirmam a ineficiência da gestão pública na elaboração dos projetos básicos das obras, bem como a ausência de realização de estudo técnico preliminar, que consiste no estudo que analisará a viabilidade técnica e financeira do projeto, bem como identificará todas as variáveis que afetarão o andamento da obra.

Sobre esse aspecto, é importante ressaltar que a ineficiência na elaboração do projeto básico é um fator que afeta diretamente a execução da obra, visto que o projeto básico é o documento

responsável por abranger todos os elementos necessários e suficientes para a realização da obra, de modo satisfatório e com adequado nível de precisão, sendo elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, garantindo, assim, a viabilidade técnica da obra, bem como a eficiência na execução da obra, uma vez que considerará todos os elementos que poderiam de algum modo afetar o andamento dela.

É certo que existem fatores supervenientes que podem afetar o planejamento inicial, como, por exemplo, prolongados períodos de chuva, fator de força maior que atrasa o cronograma da obra. Todavia, o que foi possível observar nas obras do município de Presidente Kennedy no período pesquisado é que, em sua maioria, os atrasos e paralisações têm resultado em termos aditivos de prorrogação de prazo e aumento de valor, decorrentes da ausência de planejamento e estudo preliminar, que, de antemão, solucionariam problemas simples, como a solicitação de licença ambiental, liberação de terreno, realização de reuniões com os proprietários de terrenos, entre outros, percebidos ao longo do estudo, que seriam sanados com a elaboração do estudo técnico preliminar e planejamento básico eficiente.

Diante dos fatores constatados neste estudo, pode-se afirmar a necessidade de intensificação da atuação dos fiscais nas contratações de obras públicas, uma vez que a atuação deles contribuirá para a identificação de falhas e deficiência no planejamento, o que evitará possíveis paralisações e atrasos, cabendo à Administração Pública o atendimento aos princípios administrativos estabelecidos pela Lei de Licitações, dando ênfase ao princípio da legalidade, que frisa a necessidade de elaboração do estudo técnico preliminar e do projeto básico para procedimentos de contratação de obras e serviços de engenharia.

É importante ressaltar que, para a etapa de levantamento dos dados e informações necessárias para análise das causas de atrasos e paralisações das obras em âmbito municipal, deparou-se com algumas limitações, visto que em alguns termos de aditivos não constavam os motivos e/ou justificativas para sua realização, sendo incluída a ausência de justificativa como uma das causas de atraso e paralisações. A busca por informações contidas no Sistema Geo-Obras e no Portal da Prefeitura de Presidente Kennedy também foi limitada, em razão do elevado número de volume que cada processo licitatório de obras e serviços de engenharia possui, de modo que se tornou impossível o levantamento de todos os processos físicos de contratação das obras públicas.

Desse modo, afirma-se que os resultados alcançados nesta pesquisa atenderam com êxito aos objetivos geral e específicos traçados inicialmente, uma vez que identificou as principais causas de atrasos e paralisações na execução das obras públicas em âmbito municipal, realizando o levantamento das obras que resultaram em aditivos de prazo nos anos de 2015 a 2019, e quantificando os valores oriundos dos termos aditivos que geram gastos desnecessários aos cofres públicos do Município.

Frente aos resultados, conclui-se que a ineficiência dos projetos básicos e ausência de planejamento fidedigno da obra são os principais fatores que têm colaborado para o atraso e as paralisações nas obras do município de Presidente Kennedy, evidenciando, ainda, que, para as obras aqui analisadas, não foram identificados atrasos provocados por interferência dos órgãos fiscalizadores, mas, sim, pela Administração Pública.

Embora não tenha sido identificado interferência dos órgãos fiscalizadores nos contratos pesquisados, convém enfatizar que a atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização das contratações e execuções do contrato contribui para o bom andamento da gestão financeira da administração pública, e para auxiliar na identificação de irregularidades que possam vir a causar prejuízos a administração. A atuação do TCE está relacionada a promoção de processos educativos que estabelecem condições para que os gestores cumpram com as responsabilidades da gestão fiscal, que pressupõe-se a realização de ações planejadas e transparentes, com objetivo de prevenir os riscos e corrigir os desvios que podem afetar o equilíbrio das contas públicas.

Assim, como proposta de solução, recomenda-se que o município de Presidente Kennedy, em especial os servidores responsáveis pela tramitação dos processos de contratação de obras e serviços de engenharia, atentem-se quanto à imprescindibilidade de realização do estudo técnico preliminar, analisando todos os elementos que subsidiarão a execução da obra, bem como da elaboração de projeto básico, em consonância com os indicativos do estudo técnico preliminar.

Nesse sentido, para pesquisas futuras, sugere-se uma análise das contratações das obras públicas advindas de estudo técnico preliminar, para verificar, na prática, se tem colaborado para a diminuição de aditivos de prazos e valor no município de Presidente Kennedy.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 72-73.

BRASIL. **Lei 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. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=22/06/1993>>. Acesso em: 02 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº. 473**. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque dêles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal [2020]. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_401_500#:~:text=S%C3%A9AMULA%20473,os%20casos%2C%20a%20aprecia%C3%A7%C3%A3o%20judicial>. Acesso em: 05 junho 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília, DF: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>> Acesso em: 08 junho 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Obras paralisadas no país – causas e soluções**. 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/obras-paralisadas-no-pais-causas-e-solucoes.htm>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.983, de 8 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2013. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7983.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.983%2C%20DE%208,Uni%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs> Acesso em: 20 junho 2020

BORGES, Alberto J. M.; VILLELA, Tânia M. C. (org.). **Finanças dos Municípios Capixabas**. Vitória: Aequus Consultoria, v. 25, 2019. Disponível em <http://www.aequus.com.br/anuarios/capixabas_2019.pdf>. Acesso em: 20 abril 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2012. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO, Michele Tereza Marques; PAULA, Jean Marlo Pepino de; GONÇALVES, Pedro Henrique. **Gerenciamento de obras públicas e as políticas de infraestrutura do Brasil contemporâneo**. 2017. Disponível

em<<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8555/1/Gerenciamento.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2020.

CAMPOS, Clarissa Vassem; COSTA, Fábio Moraes da. Determinantes para o cumprimento de prazo e preço em obras da educação: uma análise nos municípios capixabas. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.51, n. 5, p.879-876, 2017. Disponível em<https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122017000500879&script=sci_arttext>. Acesso em: 02 maio 2020.

CIDADES. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Presidente Kennedy**. Vitória: TCEES, 2019. Disponível em<<https://cidades.tce.es.gov.br/municipio/2019/presidente-kennedy/visaoGeral>>. Acesso em: 20 junho 2020.

COLPO, Iliane. et al. Atrasos na execução das obras públicas: estudo em uma Instituição Federal de Ensino Superior. **Revista Científica Eletrônica de Engenharia de Produção**. Florianópolis, v. 18, n. 4, p. 1322-1343, 2018. Disponível em<<https://producaoonline.org.br/rpo/article/view/2941>>. Acesso em: 05 junho 2020.

DA COSTA, Antonio França; ANDRIOLI, Luiz Gustavo Gomes; BRAGA, Carlos Renato Araujo. Estudos técnicos preliminares: o calcanhar de Aquiles das aquisições públicas. **Revista do TCU**, n. 139, p. 38-51, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2015.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Consulta de Obras Públicas**. Vitória: TCEES, 2020. Disponível em <<https://geobras.tce.es.gov.br/cidadao/>>. Acesso em: 21 abril 2020.

FOLLMANN, J. I; GADEA, C. A; LACERDA, L. F. **Políticas Públicas debates sociológicos pontuais**. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade do Valer do Rio dos Sinos. São Leopoldo: Casa Leiria, 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IPEA. **O Ipea – Quem Somos**. 2021. Disponível em:<https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68>. Acesso em: 29 jul. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. atualizada até a Emenda Constitucional 53, de 19.12.2006, e Lei 11.448, de 15.1.2007, São Paulo: Malheiros, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. atualizada. São Paulo: Malheiros, 2016.

MOREIRA, Marcelo Ribeiro. **Causas de atrasos de obras do PAC: um diagnóstico na carteira de projetos do Ministério do Turismo**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Grau de Especialista em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2018. Disponível em<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3375/1/TCC_Marcelo_Moreira.pdf>. Acesso em: 02 maio 2020.

OLIVEIRA, Anthony Freitas de; GUELBERT, Tanatiana Ferreira; GUELBERT, Marcelo. **Análise das causas de atrasos em empreendimentos residenciais devido a falhas na gestão de projetos**. Trabalho de Conclusão de Cursos, Graduação (Engenharia civil) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Paraná, 2016. Disponível em<http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/6863/1/CM_COECI_2016_1_04.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

PECHIM, Diogo Mattos et al. **Análise de custos e prazos de uma obra executada nos setores público e privado**. Trabalho de Conclusão de Curso, Graduação (Bacharelado em Administração) – Instituto Federal de Minas Gerais, Campus Ouro Branco, 2016. Disponível em<<https://www.ifmg.edu.br/ourobranco/biblioteca/trabalhos-de-conclusao-de-curso/DIOGOMATTOSPECHIM.Anlisedecustoseprazosdeumaobraexecutadaanossetorespblico eprivado.pdf>>. Acesso em: 03 dezembro 2020.

PORTO CENTRAL. **Mais que um porto: uma inovadora solução logística**. 2020. Disponível em<<http://www.portocentral.com.br/pb/>>. Acesso em: 02 maio 2020.

PORTAL DA INDÚSTRIA. **Infraestrutura - O que é, quais os tipos, seus desafios e prioridades**. 2021. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/infraestrutura/>. Acesso em: 29 jul. 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Sistema de Projetos e Obras Públicas – SPOP. Instrução Normativa SPOP Nº 001/2015**. Dispõe sobre o procedimento de contratação, execução, fiscalização, controle e recebimento de obras e serviços de engenharia. Presidente Kennedy: Secretaria Municipal de Obras, 2017. Disponível em<<https://www.presidentekennedy.es.gov.br/uploads/normas/pdf/in-spop-001-2015-obras-versao-2-1546541660.pdf>>. Acesso em 20 junho 2020.

PRESIDENTE KENNEDY. Portal da Transparência. **Contratações**. Disponível em<<https://www.presidentekennedy.es.gov.br/transparencia/contrato/index/12?fktipo=1&contrato=&ano=2016&fkentidade=&fkmodalidade=2&fksituacao=&data1=&data2=&fkcategoria=13&search=>>>. Acesso em: 22 junho 2020.

PRESIDENTE KENNEDY. Portal da Transparência. **Relação de Servidores - 2020**. Disponível

em<https://www.presidentekennedy.es.gov.br/transparencia/rh/servidores/?ug=&comp_ano=2020&cnpj=27165703000126&cargo=&lotacao=®ime=&vinculo=&situacao=Ativo&matriricula=&nome=>. Acesso em: 22 junho 2020.

PRESIDENTE KENNEDY. Portal da Transparência. **Decretos – Coronavírus – COVID19**. Disponível

em<<https://www.presidentekennedy.es.gov.br/transparencia/documento/index/20?tipo=6016>>. Acesso em: 22 junho 2020.

PRESIDENTE KENNEDY. **História do Município**. Trajetória História do Município. Disponível em<<https://www.presidentekennedy.es.gov.br/pagina/ler/1000/historia>>. Acesso em: 22 junho 2020.

PRESIDENTE KENNEDY. **PREFIM 2018**: Programa de Recuperação Fiscal concede até 90% de desconto em juros e multas. 2018. Disponível

em<<https://www.presidentekennedy.es.gov.br/noticia/ler/2117/prefim-2018-programa-de-recuperacao-fiscal-concede-ate-90-de-desconto-em-juros-e-multas>>. Acesso em: 22 junho 2020.

PRESIDENTE KENNEDY. **Secretarias**. Disponível

em<<https://www.presidentekennedy.es.gov.br/secretaria>>. Acesso em: 22 junho 2020.

SANTOS, Henrique de Paula; STARLING, Cícero Murta Diniz; ANDREY, Paulo Roberto Pereira. Um estudo sobre as causas de aumentos de custos e de prazos em obras de edificações públicas municipais. **Revista Ambiente Construído**, Porto Alegre, vol. 15, n. 4, 2015. Disponível em<<https://www.seer.ufrgs.br/ambienteconstruido/article/view/53888>>. Acesso em: 02 maio 2020.

SANTOS, Henrique de Paula; STARLING, Cícero Murta Diniz; ANDREY, Paulo Roberto Pereira. Estudo introdutório sobre aditivos contratuais em obras públicas de edificações de âmbito municipal. **Revista Construindo**, Belo Horizonte, v.6, n. 2, jul/dez, 2014. Disponível em<<http://www.fumec.br/revistas/construindo/article/view/2764>>. Acesso em: 15 junho 2020.

SÃO PAULO. **Manual de Compras e Licitações**. 3 ed. São Paulo: Tribunal Regional do Trabalho, 2019.

SIQUEIRA, E. S; SPERS, V. R. E; MORAIS, L. A. Direito humano ao trabalho e políticas públicas de inclusão sociolaboral de jovens no Brasil. **REJUR – Revista Jurídica da UFERSA**, Mossoró, v. 3, n. 6, p. 140-157.jul/dez. 2019.

SILVA, Haroldo Guedes Xavier da. **Otimização de procedimentos para execução de obras públicas em pequenos municípios**. Monografia (Especialização) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Departamento Acadêmico de Construção Civil, Especialização em Gerenciamento de Obras, 2012. Disponível em<http://riut.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/19053/2/CT_GEOB_XVII_2011_14.pdf> Acesso em: 06 mai. 2021.

APÊNDICE A - CARTA DE AUTORIZAÇÃO**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO****CARTA DE AUTORIZAÇÃO**

O Município de Presidente Kennedy, Estado do Espírito Santo, inscrito no CNPJ sob o nº. 27.165.703/0001-26, neste ato representado pelo Prefeito em exercício, Dorlei Fontão da Cruz, inscrito no CPF sob o nº. 117.301.517-52, tem ciência e autoriza a realização da pesquisa intitulada UM ESTUDO SOBRE OS ATRASOS DAS OBRAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY/ES, sob responsabilidade da pesquisadora Maria Andressa Fonseca Silva Freire, Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local na Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, sob a Matrícula nº. MES1828365, nas dependências da Secretaria Municipal de Obras e na Secretaria Municipal de Administração. Para isto, serão disponibilizados à pesquisadora documentos para análise.

Presidente Kennedy/ES, ____ de ____ de 2020.

Dorlei Fontão da Cruz
Prefeito Municipal