

## DIFICULDADES DE IMPLANTAÇÃO DOS SISTEMAS DE GESTÃO DE QUALIDADE EM OBRAS PÚBLICAS DE PEQUENO PORTE

### DIFFICULTIES IN IMPLEMENTATION OF QUALITY MANAGEMENT SYSTEMS IN SMALL PORTS

**ELISEU SILVA GARCIA**

Instituto de Pós-Graduação - IPOG, Goiânia (GO)  
esgeng@hotmail.com

**Prof. ULLYANO SOUZA MIRANDA**

FAP – Faculdade de Piracanjuba - Piracanjuba (GO)  
ullyano@hotmail.com

**Prof. MURILLO DI CARVALHO**

FAP – Faculdade de Piracanjuba - Piracanjuba (GO)  
murillo.mdc@hotmail.com

**Resumo:** O objetivo primaz deste estudo é identificar as dificuldades encontradas por empresas de construção civil na implementação de sistemas de gestão de qualidade em obras públicas de pequeno porte. Por que obras públicas em geral demandam maior tempo para construção e possuem menor qualidade e recursos construtivos? Por que existem tantas obras públicas inacabadas e muitas vezes com recursos empenhados para sua execução? Vários fatores podem ser observados para sanar esses questionamentos, tais como, falta de gestão de qualidade nos processos anteriores ao procedimento licitatório, excesso de burocracias para tomada de decisões impostas aos agentes públicos, faltas de planejamento e gestão de qualidade por parte de empresas executoras, morosidade na gestão dos recursos para pagamento das etapas concluídas. Nessa pesquisa foram identificados alguns desses fatores que contribuem para “frear” a implantação de gestão de qualidade na construção civil em obras públicas de pequeno porte. Como premissa, conceituamos alguns sistemas de qualidade que deveriam ser utilizados entre a concepção do projeto e a entrega final do objeto licitado ou o abandono do mesmo. Através de referências bibliográficas, pesquisas em jornais de grande circulação, entrevistas com proprietários de empresas que atuam nesse ramo e entrevistas com profissionais que atuam em órgãos públicos, foram coletados dados que demonstram o porquê tais sistemas não são utilizados na região Metropolitana de Goiânia. A falta de investimento por parte dos Governos Municipais na melhoria continuada do processo, desde a elaboração dos projetos básicos, passando pela adequação de projetos para atender aos recursos existentes e por dificuldades de fiscalização, chegando também a falta de qualidade do produto entregue por algumas empresas atuantes nesse mercado, podemos concluir que a falta de implementação de sistemas de gestão em obras públicas de pequeno porte tem contribuído para o aumento do prazo de entrega e para a falta de qualidade de muitas obras no setor público.

**Palavras-chave:** gestão de qualidade, obras públicas e empresas de pequeno porte.

**Abstract:** The primary objective of this study is to identify the difficulties encountered by construction companies in the implementation of quality management systems in small public works. Why public works in general demand more time for construction and have lower quality and constructive resources? Why are there so many unfinished public works and often with resources committed to its execution? Several factors can be observed to answer these questions, such as lack of quality management in the processes prior to the bidding process, excessive bureaucracy for decision-making imposed on public agents, lack of planning and quality management by executing companies, slowness in the management of resources for payment of the completed steps. In this research, we identified some of these factors that contribute to “brake” the implementation of quality management in civil construction in small public works. As a premise, we conceptualize some quality systems that should be used between the project design and the final delivery of the bid object or its abandonment. Through bibliographic references, research in newspapers of large circulation, interviews with owners of companies that work in this field, interviews with professionals who work in public agencies were collected data that demonstrate why such systems are not used in the metropolitan region of Goiânia. The lack of

investment by the Municipal Governments in the continuous improvement of the process, from the elaboration of the basic projects, to the adequacy of projects to meet the existing resources and to the difficulties of inspection, as well as the lack of product quality delivered by some companies. operating in this market, we can conclude that the lack of implementation of management systems in small public works has contributed to the increase of delivery time and the lack of quality of many works in the public sector.

**Keywords:** quality management, public works and small businesses.

## **INTRODUÇÃO**

A indústria da construção civil no Brasil de uma forma geral é muito conservadora no que tange a inovações tecnológicas em seus sistemas construtivos, utilizando um processo quase artesanal para execução de obras residenciais, comerciais ou industriais, sendo elas públicas ou privadas. No sistema público esse conservadorismo apresenta-se ainda mais dominante, isso se dá, pelo fato da maioria das obras serem contratadas por licitações na modalidade de menor preço, tanto nas tomadas de preço como nas concorrências. Porém o problema não está no sistema construtivo em si, mas na falta de implementação de um sistema de gestão de qualidade que consiga sistematizar os processos desde a avaliação da necessidade de uma edificação até o pós-obra na contratação de empresas especializadas na manutenção preventiva e corretiva das mesmas, fato este que raramente acontece no setor público.

A falta de um sistema organizacional dentro de uma empresa de construção civil traz prejuízos através da incidência de retrabalho e na diminuição da capacidade produtiva, impedindo a empresa de ser competitiva em um mercado cada vez mais globalizado. Um sistema de gestão traria a essas empresas um controle rigoroso da produtividade associado ao planejamento da obra. Vários estudos já avaliaram que o desperdício na execução de uma obra está associado ao uso intensificado da mão de obra com pouca utilização de mecanização dos serviços e surgimento de muitas patologias ocasionadas por esse sistema semi-artesanal.

Em 1993, Picchi destaca também que a cultura dos proprietários de empresas e os profissionais atuantes nessa área, atentam muito mais para o custo direto e o prazo da obra, deixando em segundo plano a qualidade do produto entregue. É muito comum, em empresas de pequeno porte a execução de obras sem um estudo preliminar do objeto a ser edificado, acarretando em custos posteriores, uma vez que a falta de planejamento faz com que não se tenha um controle do tempo de execução global e nem do cumprimento das etapas por causa de um cronograma não existente.

Em contraposição, essa falta de planejamento ocorre também no poder público que como contratante inicia o processo de forma equivocada, escolhendo a área a ser implantada a

obra e iniciando o processo sem uma consulta pública ou avaliando os impactos da obra para a região. Pensa-se apenas na benfeitoria de uma escola ou de uma unidade de saúde para a comunidade, mas não se avalia o risco, por exemplo, de edificar uma obra ao lado de uma usina termelétrica que funciona com queima de carvão e combustíveis, os quais geram fuligem no ar, ou próximo a indústrias químicas que geram muitos poluentes trazendo riscos gerais a saúde.

Essa negligência muitas vezes impacta negativamente, antes mesmo do início da obra, através de processos judiciais no sentido de impedir que naquele local seja edificada uma obra que trará danos futuros, sendo interpelados também por donos de imóveis que não acatam os valores de indenização pela desapropriação e acabam através da esfera judicial atrasando ainda mais o processo lento e burocrático para a execução de uma obra pública. A revista construção cita em seu artigo Desafios e Solução para Gestão das Grandes Obras Publica no Brasil de 28/08/2018 que a esfera pública tem como grande fator de atraso na entrega de obra, a escolha de locais territorialmente cegos, ou seja, tratar o terreno como um simples local que receberá um investimento. Uma simples consulta pública aos moradores e usuários da região poderia solucionar ou diminuir esse problema.

Outro fator que pode ser observado como omissão do setor público e muitas vezes repassado a empresa contratada é a responsabilidade de executar obras apenas com projetos básicos de arquitetura e parte dos projetos complementares. Muitas obras são iniciadas com o projeto ainda em elaboração ou sem a revisão de um profissional que realize a compatibilização entre projetos e planilhas orçamentárias. Muitas vezes projetos denominados como projetos padrões são executados sem a visita de um técnico no local para avaliar as diferenças de implantação de uma obra para outra, gerando incompatibilidades entre projeto e obra, acarretando em aditivos de serviços e perdas no cronograma físico-financeiro da obra.

Não obstante isso, as planilhas orçamentárias são entregues cheias de inconsistências, que muitas vezes devem ser absorvidas pela empresa, para atender ao valor do recurso orçamentário existente. Essas planilhas, em vários casos, são elaboradas a partir do valor de recurso existente e não através de um levantamento completo do projeto “básico” de arquitetura entregue. Por exemplo, o projeto básico indica que o muro de fechamento da obra será em blocos de concreto aparente, quando se verifica a planilha orçamentária descreve como fechamento muro em alvenaria de tijolo furado com chapisco comum, fato ocorrente para a diminuição dos custos da obra, mas com perda da qualidade dos serviços entregues, já que em via de regra todo o estudo da obra é feito pelo arquiteto para “casar” a arquitetura dos ambientes internos com a arquitetura externa da implantação da obra.

Tanto as empresas de construção civil como os órgãos públicos possuem rotinas de trabalho diário na realização dos seus processos, porém essas rotinas não atendem a um sistema de gestão de qualidade. Muitas vezes não há um *check list* para diminuir a incidência de erros e nem um particionamento da obra para que mesmo em duas etapas seja realizado um serviço de qualidade que atenda a expectativa mínima dos contribuintes que veem seus impostos em caçambas de entulho ou em centenas de obras paradas ocasionadas pela falta de gestão de recursos por parte dos entes públicos.

## **METODOLOGIA**

Este artigo traz somente uma revisão bibliográfica superficial e faz uma análise crítica às obras públicas que não têm sido entregues à população com qualidade satisfatória ou que têm sido paralisadas durante seu processo construtivo, porém traz dúvidas sobre alguns assuntos que necessitam de uma discussão mais aprofundada.

## **DESENVIMENTO DO TRABALHO**

- A evolução histórica do sistema de gestão de qualidade

A excelência para a entrega de um determinado produto não é preocupação dos gestores atuais, isso ocorre desde o governo faraônico,

Conforme GITLOW (1993): o Código de Hammurabi estabelecia que “se um construtor erguer uma casa para alguém e seu trabalho não for sólido, e a casa desabar e matar o morador, o construtor deverá ser imolado”.

Pela citação, podemos observar que a busca pela qualidade e entrega de um produto confiável é antiga, porém o conceito de qualidade vem se formando e transformando com o passar dos anos.

Seguindo o curso histórico, vários processos foram incorporados a formação do conceito de qualidade com a chegada da revolução industrial, no século XVII. A implantação de máquinas na indústria uniformizou os produtos a serem entregues, e mesmo sem uma certificação de qualidade, começou-se a entregar produtos padronizados eivados de defeitos e que possibilitavam um controle mais sistêmico do que estava sendo produzido. Apesar do marco, durante este período a quantidade de acidentes de trabalho era exorbitante pela falta de

treinamento da mão de obra e limitação das máquinas, o que se assemelha muito com a construção civil, que ainda se baseia em um sistema pouco industrializado.

Outra contribuição de grande valia para o aperfeiçoamento do controle de qualidade foi o sistema produtivo inserido por Henry Ford, que conseguiu baixar muito os custos dos seus produtos através da produção em série e padronização da frota veicular. Vale ressaltar que a implantação de produção em grande escala foi a força motriz necessária para alcançar tais objetivos.

A partir da industrialização a quantidade de produto final entregue cresceu exponencialmente forçando indústrias a desenvolverem métodos de controle para inspecionar seus produtos, dando origem a alguns processos conhecidos da atual gestão de qualidade, como o Controle Estatístico de Produtos (CEP) que foi desenvolvido para verificar a qualidade dos produtos finalizados por amostragem, ou seja, um controle estatístico de qualidade por amostragem.

Nesse período histórico já existia um conceito de que o sistema produtivo de uma empresa era dividido em 3 partes: Especificação, Produção e Inspeção; e que tais processos geravam um ciclo produtivo onde os resultados obtidos ao final da Inspeção de um ciclo devem ser reutilizados para alimentar a Especificação de um novo ciclo. Esse processo de melhoria continuada ainda é utilizado até hoje em sistemas de gestão de qualidade conhecidos como PDCA.

A partir dos anos 60, após a Segunda Guerra Mundial, os japoneses na tentativa de reconstruir o seu país afetado pela tragédia, tentam lançar seus produtos no mercado internacional. Porém, estereotipados como produtores ruins, os japoneses tiveram que se reinventar, impondo à sua indústria conceitos de qualidade para obtenção de produtos bons, baratos e competitivos em um mercado mais exigente. Esse sistema de gestão de qualidade tornou as indústrias japonesas perfeccionistas na entrega dos produtos e fortalecidas economicamente. Com o aperfeiçoamento dos estudos ensinados por Ishikawa surge uma nova era denominada a era da gestão da qualidade total.

Na construção civil esses conceitos de qualidades utilizados na indústria ajudaram no controle de processos produtivos e no planejamento de obras. A gestão da qualidade total trouxe a premissa de que um produto deve valorizar as relações humanas satisfazendo funcionários, fornecedores e clientes. Essa humanização da indústria trouxe vários benefícios para o setor aumentando a competitividade entre as empresas, trazendo melhores produtos com menores preços e incentivando as empresas a se adequarem para diminuir o custo de produção.

- Parâmetros criados para controle e melhoria de obras públicas

Em algumas décadas houve uma evolução muito grande dos sistemas de gestão de qualidade no mundo e no Brasil, porém ainda é preciso vencer alguns obstáculos enraizados na cultura das pessoas que compõem o ramo da construção civil, principalmente no setor público. Nos últimos anos, principalmente a partir da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal foram criados alguns parâmetros para controlar a contratação de empresas privadas para prestação de serviços e gerenciar a execução das obras públicas com regimes diferenciados de contratação e com a evolução da gestão governamental através do incentivo na formação de carreiras especializadas para área de engenharia e infraestrutura.

Foram criados também alguns programas de qualidade para equiparar as construções de unidades habitacionais em todo o país, implicando em uma gestão dos processos construtivos, com intuito de diminuir a defasagem de unidades habitacionais em todas as regiões do país.

- Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H)

O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat foi instituído em dezembro de 1998 pelo Ministério do Planejamento e Orçamento com enfoque de atuação na área habitacional. Sofreu algumas atualizações em sua abrangência no ano 2000 para atender também as áreas de saneamento e infraestrutura urbana, alterando o H de Habitação para Habitat, ampliando assim sua área de atuação. A normatização desse Programa traz benesses como atuação do direito econômico, pois tem como premissa desenvolver as atividades econômicas gerando uma melhor qualidade de vida à sociedade brasileira.

As principais funções desse programa são a modernização produtiva e a melhoria da qualidade do habitat. Está inserida nesse processo toda a cadeia produtiva, iniciando-se nos projetistas, passando pelos fornecedores de materiais, equipamentos, construtoras e órgãos de controle e Administração Pública. Conforme documento de instituição do programa as ações são baseadas em:

Busca por objetivos que envolvem um conjunto de ações, entre as quais se destacam: avaliação da conformidade de empresas de serviços e obras, melhoria da qualidade de materiais, formação e requalificação de mão-de-obra, normalização técnica, capacitação de laboratórios, avaliação de tecnologias inovadoras, informação ao consumidor e promoção da comunicação entre os setores envolvidos. Dessa forma, espera-se o aumento da competitividade no setor, a melhoria da

qualidade de produtos e serviços, a redução de custos e a otimização do uso dos recursos públicos. O objetivo, a longo prazo, é criar um ambiente de isonomia competitiva, que propicie soluções mais baratas e de melhor qualidade para a redução do déficit habitacional no país, atendendo, em especial, a produção habitacional de interesse social.

A projeção da eficiência do programa baseia-se na articulação da Administração Pública com o Setor Privado através de comitês que gerenciam a aplicação dos recursos públicos de forma eficiente, sendo controlada por entidades financeiras públicas e agregando recursos do setor privado, desenvolvendo novas tecnologias e implantando um sistema gerencial que abrange os governos federais, estaduais e municipais. Esse sistema descentralizado para as três esferas contribui para a aplicação de tecnologias regionais, adaptando novos sistemas construtivos e gerenciais para situações específicas de cada unidade da federação.

O programa procura fomentar o desenvolvimento econômico através da universalização do acesso à moradia, combatendo a aplicação de materiais e serviços (mão de obra) de baixa qualidade através incentivo à inovações tecnológicas que promovem o aperfeiçoamento, uma vez que através da coleta de informações são criados índices comparativos para avaliar o desempenho e a qualificação das empresas que atuam no setor. Posteriormente esses índices são reinseridos no programa para avaliar o desenvolvimento da qualidade da mão de obra e dos produtos entregues, almejando obter melhor qualidade técnica a um custo mais acessível.

O mercado tem se tornado mais exigente, procurando produtos de melhor qualidade com preços justos e as empresas que aderem ao PBQP-H saem na frente com modernização produtiva e melhoria da qualidade de seus produtos, competindo de forma igualitária de acordo com as especificidades de cada região. Esse programa possui um sistema de adesão voluntária e são divididos por área de atuação da empresa, gerando prazos e metas para qualificação das empresas.

É importante ressaltar que para o programa ser efetivo é necessária a atuação das instituições de fiscalização, controle, direito econômico e principalmente dos consumidores, que devem exigir produtos de melhor qualidade e dar prioridade a empresas que participam dos programas de qualidade. Quem adquire o bem e o utiliza é fundamental na evolução dos índices de qualidade, pois as informações reais somente poderão ser reinseridas no programa após a avaliação dos consumidores.

No ramo da construção civil quem verifica a conformidade dos sistemas de gestão de qualidade das empresas de serviços e obras é o SiAC (Sistema de Avaliação da Conformidade

de Serviços e Obras), que baseia-se nas mesmas séries de normas ISSO 9000. As premissas de avaliação têm caráter evolutivo classificando as empresas de acordo com a progressão dos sistemas de gestão de qualidade. Outros princípios importantes do SiAC são a flexibilidade e suporte que é fornecido às empresas para adequação aos diferentes sistemas tecnológicos, orientando as empresas como alcançar o nível de qualidade desejado, deixando a empresa desenvolver sistemas de gestão próprios que atendam suas demandas e necessidades.

- Tabela de Referência - SINAPI

As tabelas de referência de preços foram criadas para estabelecer regras e critérios para elaboração de orçamentos nas obras de serviços de engenharia. Essas tabelas compõem os valores dos serviços de engenharia por região, avaliando as suas especificidades, suas dificuldades para execução dos serviços em determinadas região, o tipo de serviço a ser executados e os diferentes valores de insumos pela grande extensão territorial do Brasil. Existem várias tabelas de referência em cada unidade da federação, porém a tabela base para as obras que possuem recursos federais é a tabela SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil).

A tabela SINAPI foi criada em 1969 pelo Banco Nacional da Habitação, tendo como premissa a obtenção de referência de custos para as obras que serão executadas com recursos oriundos da União. Trata-se de uma planilha de consulta pública disponibilizada através do site da Caixa Econômica Federal (CEF – [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)) e possui preços separados por estados da Federação. A gestão da planilha é compartilhada, sendo a CEF responsável pela parte técnica de composição unitária de preços e serviços e a cotação de preços dos insumos, equipamentos e mão de obra realizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), publicadas em 27 localidades.

Os relatórios de composição são divulgados em 4 arquivos diferentes, tabela de composição de serviços onerada e desonerada e tabela de composição de insumos onerada e desonerada. Como os valores são adquiridos através de cotação realizada pelo IBGE, é possível ter preços de todas as localidades do país, utilizando a caixa para elaboração das planilhas dos valores medianos. Uma novidade disponibilizada também após maio de 2017 é a disponibilização da tabela de composição analítica dos serviços, também conhecida como tabela de composição unitária. Todos os arquivos a partir dessa data estão disponíveis em formatos xls e pdf, facilitando a consulta, elaboração do orçamento e composição de serviços caso seja necessário agrupar a execução de um ou mais serviço.

Uma vantagem da Tabela SINAPI em relação a outras tabelas é a divulgação mensal de seus relatórios mantendo assim as cotações sempre atualizadas possibilitando a inserção de novos serviços ou a retirada de qualquer item que se torne arcaico, ou esteja, em desuso. Algumas outras tabelas regionais são atualizadas anualmente gerando inconformidades nos valores de muitos serviços e a defasagem entre os valores inseridos em uma planilha orçamentária de referência e o valor real para a execução dos serviços.

Para utilização das tabelas de referência é necessário um conhecimento técnico para determinar qual a melhor composição a ser utilizada para um determinado serviço, pois as composições são elaboradas levando em consideração vários índices como: produtividade, rendimentos, área de execução do serviço, utilização de equipamentos elétricos ou manuais, serviços em altura, insumos fabricados na obra ou industrializados, tipo de aplicação, etc. Um profissional não habilitado pode alterar e muito os valores referenciais de uma obra caso não tenha conhecimento das composições analíticas de um serviço a ser realizado.

Há serviços específicos que pode ser formado através das composições existentes e para isso o orçamentista precisa ter total conhecimento dos relatórios fornecidos pelo SINAPI. Na elaboração de um orçamento global de uma obra, muitas vezes é necessário a elaboração de composição contemplando um novo serviço, utilizando como referência as composições analíticas já existentes, por isso as composições são atualizadas mensalmente e possuem em seu catalogo os serviços mais recorrentes utilizados na construção civil.

A partir de junho de 2014 os relatórios fornecidos no site da CEF já incorporam em seus itens das planilhas de serviços os valores de encargos sociais e encargos complementares, contemplando ainda custos como alimentação, transportes, equipamentos de proteção individual, exames médicos e seguros obrigatórios. Esses valores são definidos de acordo com a convenção coletiva de cada Estado. Vale ressaltar que com a Lei de desoneração as planilhas são fornecidas nas duas formas, onerada e desonerada, com os cálculos de encargos já incidentes na forma da lei.

A CEF disponibiliza treinamento específico para utilização do SINAPI para funcionários da Administração Pública no intuito de tornar o profissional responsável pelo orçamento e um gestor que visa a qualidade e controle dos contratos entre os órgãos federados e a União.

- Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

O tema gestão da qualidade é muito amplo e deve ser implementado em todos os setores da Administração Pública onde é necessário planejamento e controle para um crescimento econômico associado ao desenvolvimento de projetos para melhoria da qualidade de vida da população. Em 2007, foi lançado o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) tendo como meta a retomada de investimentos em grandes obras de infraestrutura urbana, energética e social.

Com intuito de fomentar a economia através da geração de empregos e aumento de renda, o Governo Federal aliado a empresas estatais e a iniciativa privada, usou estrategicamente este programa para investir em obras fundamentais e retomar o crescimento interno em meio à crise econômica internacional.

A estratégia do governo para implantação desse programa é de atuar em medidas fiscais em longo prazo e conceder desonerações diminuindo impostos e aumentando o consumo para acelerar a economia. Como parte de investimento para o setor da construção civil e obras de grande porte, o Governo Federal por meio de medida provisória conseguiu autorizar a utilização do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) para aplicação desses recursos em obras de infraestrutura.

Para fazer uma gestão dos gastos públicos com a implantação da PAC foi criado o SisPAC (Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento) que é gerido pelo Ministério de Planejamento que ficou responsável pelo registro do empreendimento e pela liberação dos recursos. Foram criados pelo SisPAC em parceria com outras secretarias alguns parâmetros para garantir a execução dos empreendimentos, avaliando a gestão de projetos, a gestão dos recursos e o cumprimento das ações efetivas para atendimento do cronograma físico financeiro das obras.

A estimativa inicial é de que seriam aplicados aproximadamente R\$ 504 bilhões na primeira etapa do programa, ajudando a combater o déficit habitacional estimulando as famílias de baixa renda a adquirir imóveis e atuando em obras de saneamento e infraestrutura para proporcionar uma evolução na qualidade de vida da população.

No ano de 2011 foi lançada a segunda etapa do programa seguindo os mesmos padrões da etapa anterior, porém os recursos seriam aplicados em áreas sociais como a criação de novos postos de saúde, creches, praças esportivas e unidades de pronto atendimento. Seriam incluídos no programa subsídios para a aquisição da casa própria com a inclusão do Programa Minha Casa Minha Vida, e dos programas de Água e Luz para todos. Nessa nova fase do programa ocorreram algumas ampliações nas parcerias que começou a contar com os governos estaduais e municipais para anteder as demandas regionais.

Em 2015 foi lançada a terceira etapa do programa que perdura até a presente data, tendo como principal desafio superar a crise financeira para finalizar projetos em andamento, iniciar projetos anunciados que ainda não saíram do papel e dar prosseguimento a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos brasileiros.

A dificuldade encontrada atualmente pelo programa é que o maior investimento para a execução das obras vem da Administração Pública, o que gerou uma extenuante crise fiscal e promoveu o crescimento da inflação. Diante da crise não há como o Governo investir em novos projetos e injetar mais dinheiro na economia, o que tem impedido novos investimentos no programa. Outras metas não puderam ser alcançadas por falhas em projetos, rescisões de contratos com empresas privadas e entraves na gestão dos recursos que geraram custos elevados, atrasaram ou impediram a entrega de várias obras.

- **Gestão Governamental**

Com a intensificação das inovações tecnológicas o Governo deparou-se com a necessidade de um agente de carreira capaz de gerir as contas públicas e fazer um elo entre a sociedade e o Poder Público. Diante disso, em meados de 2005 surgiram novos concursos para profissionais de nível superior que exerceriam na administração pública a função de planejar, gerenciar, executar, fiscalizar e controlar obras públicas. Poucas vezes agentes de vários setores da administração pública realizaram trabalhos que em termos evolutivos exigiram um acompanhamento dos mesmos profissionais desde a fase de concepção até a entrega final do produto.

A ideia de gestor governamental é o da profissionalização da administração pública através de cargos específicos como Gestor Governamental – Contador, Gestor Governamental – Arquiteto, Gestor Governamental – Engenheiro, etc. que descentralize as ações do governo para atender os crescentes desafios gerados pela tecnologia, crescimento do acesso à informação, transparência das contas públicas e gestão das políticas públicas.

A Gestão Governamental está alicerçada em uma visão estratégica da administração, atuando em todo o sistema de forma menos corporativa, sem lutas de interesse ou buscas por poder burocrático. Aldino Graef (2010) cita que “para os grupos corporativos contrários a uma carreira de gestores governamentais, a profissionalização é vista como a soma das estruturas controladas por corporações específicas de Estado sem uma visão integrada da gestão governamental”.

Outra visão estratégica na implantação da carreira de gestor governamental compreende a formação de executivos de carreira no setor público, os quais, a cada troca de governo não correria o risco de mudanças de funções. A partir daí percebemos que os gestores governamentais teriam formação continuada possibilitando aplicar ao Estado uma mudança mais profunda e em longo prazo.

Aos poucos os gestores foram substituindo agentes públicos em alguns setores estratégicos da Administração Pública aplicando conhecimentos específicos para definir, monitorar e avaliar objetivamente os resultados alcançados. Os resultados são analisados qualitativamente de forma micro ou macro, avaliando a organização como um todo ou um programa/projeto específico.

Uma organização governamental é complexa a que torna mais difícil alcançar parâmetros satisfatórios em um âmbito geral, por outro lado em alguns programas/projetos específicos é bem mais factível apurar níveis de aceitação na sociedade.

Em suma, o cargo de gestão traz consigo a gestão de qualidade para a Administração Pública, quer seja em forma de profissionalização de setores específicos com formação de profissionais de carreira que não serão substituídos com a troca de governo, quer seja na análise qualitativa dos processos empregados na manutenção de algum programa específico.

- Falta de gestão em obras públicas em processo de paralisação e suas consequências

No setor público, mesmo com a imensa diversidade de conceitos e sistemas de gestão de qualidade a implantação de processos que gerenciem a qualidade dos produtos entregues é quase nula, apesar de existirem sistemas de gestão a um custo bem acessível. O que o governo não mensura é que essa falta de gerenciamento traz enormes prejuízos aos cofres públicos. Em 1995 no relatório intitulado “O retrato do desperdício no Brasil” verificou-se em âmbito nacional, a quantidade de obras inacabadas e o enorme rombo provocado pela falta de gerenciamento nas obras públicas, de lá para cá, não tivemos avanços significativos e continuamos com uma enorme quantidade de obras paralisadas pelos mesmos motivos.

Dentre as principais causas apontadas neste relatório estão: falta de gestão das finanças públicas, vícios na elaboração dos orçamentos, não implantação de processos administrativos para delegar atribuições, falta de fiscalização pela parte competente, não avaliação dos resultados obtidos através de auditorias, superfaturamento das obras e serviços (preços e quantitativos), atrasos nos pagamentos dos boletins de medição, não utilização de

ferramentas necessárias para planejamento, controle e avaliação e a destinação de recursos de forma global, contribuindo para negociação de propinas.

Todas as causas elencadas no relatório de 1995 são contemporâneos aos dias atuais, que imputam a população enorme prejuízo pela não entrega do bem necessário para o uso e atribui ao governo a ineficiência de uma gestão cada vez mais precária e que necessita de sistemas de gestão de qualidade. Vários fatores contribuem como prejuízo quando uma obra é paralisada, não apenas a prorrogação da entrega do bem ou a não entrega imediata no caso de rompimento de contrato. Temos que levar em consideração que uma obra paralisada está sujeita a degradação ocasionada pelas intempéries da natureza, pelos fatores externos imputados por perdas de bens e vandalismo, e pelo aumento do custo da obra que terá o seu cronograma estendido. Para as obras em que ocorrem o rompimento do contrato, isso se potencializa, uma vez que, o tempo entre a paralisação da obra e a retomada da mesma dependerá de um novo processo licitatório e nova emissão de ordem de serviço, o que pode demorar anos devido à burocracia existente.

Porém outros fatores que trazem prejuízos e quase não são tratados inicialmente pelos órgãos de controle são as penalidades sofridas pela Administração Pública na ocorrência de um distrato por parte do órgão público. Quando há este tipo de ocorrência ainda existem outras penalidades contempladas pela Lei 8.666/93 e pelo Código de Processo Civil, que trazem enormes prejuízos e geralmente não são agregados aos valores do objeto licitado.

A Lei 8.666/93 foi elaborada para gerir licitações e contratos administrativos entre os órgãos públicos e seus prestadores de serviços, seja qual for a atividade empresarial. Todos os contratos firmados entre empresas privadas e empresas públicas devem atender os requisitos mínimos impostos por esta Lei. Uma das premissas do trabalho é demonstrar fatores que trazem prejuízos para a Administração Pública, portanto demonstraremos no artigo 57 da lei que trata sobre a duração dos contratos regidos por esta lei, descrevendo com grifo nosso algum item recorrente na execução dos serviços que por falta de uma gestão eficiente são maléficos:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

III - (Vetado).

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até cento e vinte meses, caso haja interesse da administração

§ 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;

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.

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.

É notório que o intuito da Lei é regular os processos e dar celeridade as etapas a serem vencidas para a entrega do objeto licitado, inclusive imputando sanções em decorrência de atrasos, porém a Administração Pública tem sido em muitos casos penalizada por causa de vícios existentes nos processos e que poderiam ser evitadas com a implantação de gerenciamento dos processos que aplicassem o rigor da Lei desde o estudo preliminar para execução de um serviço.

- Fatores que encarecem as obras públicas através do distrato

Em casos onde há negligência por parte da Administração Pública os prejuízos não cessam com a paralisação da obra e da assinatura do distrato. Existem vários outros encargos que podem ser incorporados ao valor final gasto pelo órgão para execução deste bem, alguns decorrentes dos resquícios gerados em contrato e outros pelo rompimento unilateral, tais como, reajuste contratual por periodicidade, multas por atraso de pagamento dos boletins de medição, indenizações na esfera civil por lucros cessantes, além dos danos materiais, atos de vandalismo e depredações dos serviços já executados e que deverão ser realizados novamente.

Quando uma empresa assina um contrato de prestação de serviços com um órgão público existe a previsão de um lucro sobre os serviços executados de forma unitária e os

lucros que advém da obra como um todo. O Código Civil Brasileiro estabelece que no caso de uma pessoa (física ou jurídica) sofrer perdas de lucros na interrupção de um serviço que não será mais prestado, tem-se o direito de receber os lucros cessantes advindos do contrato.

Em casos de distrato de prestações de serviços, de forma unilateral onde a empresa não entrega o objeto licitado por negligência da Administração Pública, o Capítulo III do Código Civil Brasileiro descreve alguns direitos destinados às empresas que podem contribuir ainda mais para a majoração dos valores da obra:

CAPÍTULO III - Das Perdas e Danos

Art. 402. **Salvo as exceções expressamente previstas em lei, as perdas e danos devidas ao credor abrangem, além do que ele efetivamente perdeu, o que razoavelmente deixou de lucrar.**

Art. 403. Ainda que a inexecução resulte de dolo do devedor, as perdas e danos só incluem os prejuízos efetivos e os lucros cessantes por efeito dela direto e imediato, sem prejuízo do disposto na lei processual.

Art. 404. As perdas e danos, nas obrigações de pagamento em dinheiro, serão pagas com atualização monetária segundo índices oficiais regularmente estabelecidos, abrangendo juros, custas e honorários de advogado, sem prejuízo da pena convencional. Parágrafo único. Provado que os juros da mora não cobrem o prejuízo, e não havendo pena convencional, pode o juiz conceder ao credor indenização suplementar.

Art. 405. Contam-se os juros de mora desde a citação inicial.

Os valores calculados para uma indenização dos lucros cessantes são baseados nos valores de custos para execução de serviços pela empresa, que devem ser comprovados através de composições unitárias de preços e posteriormente comparados às tabelas de referências oficiais do governo utilizados para elaboração do orçamento. Dependendo do tipo de serviço essa indenização pode alcançar até 15% do valor restante do contrato. Em muitos casos, através de jurisprudências jurídicas é melhor tentar salvar um contrato cheio de vícios do que ter que relimitar uma obra e/ou prestação de serviços.

Falando-se em distrato, existem alguns aditivos que ainda podem ser englobados no valor da obra, já que a maioria dos recursos orçamentários utilizados são repasses federais, tendo o estado e o município como copartícipe da obra, a responsabilidade de implantar (financeiramente ou com a utilização de maquinário) a obra no local definido como contrapartida para recebimento dos recursos. Quando os recursos não são utilizados em tempo hábil deve-se devolver os valores corrigidos para o Governo Federal, incrementando ainda mais os prejuízos da Administração Pública Local.

- Uma visão regional do controle de obras públicas

Realizando uma visão crítica e regional do desperdício dos recursos públicos pode-se destacar que na cidade de Goiânia tivemos uma pluralidade de dilapidação das dotações orçamentárias em obras de infraestrutura, obras da educação, obras da saúde e obras financiadas pelo Ministério das Cidades, como praças e centros culturais. Por causa das denúncias apontando a paralisação de obras em vários segmentos a Câmara dos Vereadores de Goiânia criou uma Comissão Especial de Inquérito, denominada CEI das Obras Paradas, para investigar a real quantidade de obras interrompidas, mensurando o prejuízo social e financeiro que estes contratos têm trazido à Administração Pública e a população Goianiense.

Num estudo preliminar realizado pela Comissão Especial de Inquérito, foi apurado que existem mais de 40 obras paralisadas em Goiânia, obras de caráter emergencial, como a recuperação da Avenida Marginal Botafogo responsável pelo maior tráfego de veículos na região central da cidade, 13 CMEI's (Centros Municipais de Educação Infantil) que atenderiam grande parcela da população de baixa renda, Maternidades, Postos de Saúde, Unidades de Pronto Atendimento, Praças Esportivas, Parques e Centros Culturais.

Além do prejuízo causado pelo não recebimento do bem, é necessário enfatizar que existe ainda um agravo nas contas públicas pela não execução dos serviços. Segundo levantamento preliminar feito pela CEI das Obras Paradas estima-se que o prejuízo com as obras paralisadas pode chegar a R\$ 40 milhões. Vale ressaltar que o Relatório Final ainda não foi oficializado e que os valores abordados ainda podem sofrer alterações. O Presidente da Comissão em entrevista a um jornal local comenta que:

“O total de construções paradas relativas a todas as secretarias do município só poderá ser conhecido depois do recebimento dos relatórios solicitados. Os prejuízos aos cofres públicos chegam a cerca de R\$ 40 milhões, envolvendo o projeto original e, na maior parte das vezes, a reconstrução de empresas”, afirma o vereador Alysson Lima, presidente da Comissão.

Não obstante os prejuízos causados pela paralisação dessas obras ainda existem outros danos que contribuem para o agravo das contas públicas municipais. Segundo o relator da CEI os valores que Município terá de devolver ao Governo Federal pode chegar a R\$ 186 milhões caso as obras que estão paralisadas não sejam retomadas. O dinheiro já foi repassado ao Município, porém não foi utilizado como deveria e no tempo destinado à sua aplicação. Apenas duas obras abocanham quase R\$ 100 milhões desse total, que são a obra do BRT e a obra da Maternidade Oeste, no Conjunto Vera Cruz.

A CEI instaurada deseja constar em seu relatório final quais as causas e consequências que essas obras paralisadas estão trazendo aos cofres públicos indiciando os responsáveis, sejam por parte das empresas ou por parte da Prefeitura. Parte do inquérito já foi divulgada e aponta falhas em vários contratos por falta de gerenciamento ou verificação sistêmica através de um *check list* indicando as irregularidades a serem vencidas.

As falhas contratuais têm sido recorrentes, bloqueio dos recursos financeiros por parte da Caixa Econômica Federal pelo não cumprimento contratual por parte da Prefeitura, seja ele por não pagamento das contrapartidas, aprovação de licenças nos órgãos competentes, aprovação de projetos junto às concessionárias locais e corpo de Bombeiros, falta de projeto complementar, falta de projeto executivo, inconsistências entre as planilhas orçamentárias e os projetos apresentados.

Muitas vezes a empresa investe muito recurso para realização de uma obra e os impasses não são solucionados pela Prefeitura acarretando em prejuízos ainda maiores. Foram verificados casos em que a empreiteira chegou a executar quase 50% do valor do empreendimento e não recebeu os valores em tempo hábil, tendo os recursos financeiros repassados somente após a paralisação da obra e rompimento do contrato. Em outra obra a empresa trabalhou 7 meses e não recebeu nenhum boletim de medição. Nesses casos os prejuízos à Administração Pública aumentam, pois no contrato existem cláusulas que contemplam multas e juros por atraso do pagamento. No caso de rompimento do contrato, o prejuízo social e financeiro é ainda maior já que deverá ser realizado um novo pleito para contratar uma nova empresa para a execução dos serviços, delongando ainda mais um processo já desgastado de todas as formas.

Fato notório é que os prejuízos causados pela falta de gerenciamento dos contratos entre a Prefeitura e a CEF ou entre a Prefeitura e as Empresas Privadas, se fossem aplicados em novas obras poderiam atender muito mais comunidades da cidade do que tem tentado atender atualmente. Avaliando dados obtidos e divulgados pela CEI das Obras Paradas, o valor de R\$ 40 milhões perdidos pela má administração poderia ser investido na construção de 22 (vinte e dois) Postos de Saúde ou 18 (dezoito) Centros Municipais de Educação Infantil que diminuiriam de forma significativa o déficit de vagas existentes atualmente na Região Metropolitana.

Dessa forma, vemos que os prejuízos apontados não apenas consomem o dinheiro público para a execução do bem licitado ou para a realização de uma nova contratação com intuito de que uma nova empresa entregue a obra à população, mas notamos que impedem que uma boa parte dos recursos seja aplicada em novas obras, ou seja, há um grande

desperdício de dinheiro para retomar obras que se não forem retomadas atenuam ainda mais os prejuízos pelo fato da Administração Municipal ter que devolver os valores da dotação orçamentária ao Governo Federal que aumentariam exponencialmente os rombos nos cofres públicos.

## **CONCLUSÃO**

É fato que em longo período de tempo foram elaboradas várias premissas para implantação da gestão de qualidade em obras públicas, principalmente as do sistema social e habitacional. Foram criados programas para tornar empresas competitivas na confecção de um produto de qualidade e de custo mais acessível à população em geral, os quais, em alguns desses, existem até subsídios do Governo para que a qualidade seja alcançada.

Além dos programas que foram criados, existem Leis, Normas e Parâmetros de Controle para que as obras públicas sejam entregues no prazo legal e dentro dos padrões de qualidade.

Porém em vários setores da construção civil, no poder público, o que tem perdurado é a falta de gestão e controle para execução de serviços públicos. Muitas vezes a população se depara com obras paradas em degradação ao tempo, sendo depredadas, servindo como abrigo para moradores de rua ou até mesmo local de consumo de drogas por ingerência do setor público.

Os desperdícios não acontecem por falta de conhecimento dos profissionais atuantes no processo em parte ou nele como um todo, mas por falta de aplicação deste conhecimento. A intransigência do Governo e a falta de condições de trabalho impostas a muitos profissionais atuantes em processo para a execução de uma obra contribuem para a má qualidade do serviço prestado.

Muitas vezes o erro inicia-se na concepção do projeto, que não adota um padrão de edificação ou serviço a ser entregue à população, mesmo diante da enorme demanda. No processo licitatório muitas vezes a não exigência como parâmetro classificatório de empresas que participem dos Programas de Qualidade contribuem para contratação de empresas de construção e não empresas de engenharia. Posteriormente a ineficiência da Administração Pública em fiscalizar, somada aos fatores anteriores trazem obras de baixa qualidade ou contribuem para a paralisação dessas obras durante o processo construtivo.

É necessário um regime diferenciado de fiscalização e controle para a execução de obra públicas que comece atuando na concepção dos projetos, que participe de forma efetiva

da elaboração do orçamento, que atenda as normativas durante a contratação da empresa e que posteriormente tenha autonomia para exercer uma fiscalização efetiva na execução dos serviços.

## **REFERÊNCIAS**

BRASIL. Senado. **O Retrato do Desperdício no Brasil**. Requerimento n. 651, de 1995. Comissão temporária interna do Senado Federal para inventariar as obras não concluídas custeadas pela União e examinar sua situação. Diário do Senado Federal, Brasília, DF, 24 set. 2008, p. 38095 – 38096.

CAVICCHINI, A. *et al.* **A História do desenvolvimento no Brasil** - dos ciclos econômicos ao PAC, Editora Cop,

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **PAC 4º Balanço 2015-2018**. 2017.

PINHEIRO, A. C.; FONTES, J. **Entraves da Infraestrutura no Brasil**. In: BONELLI, R.; PINHEIRO, A. C. **Ensaio IBRE de Economia Brasileira**—I. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

TRATA BRASIL. **Relatório - 7 anos de Acompanhamento do PAC Saneamento**. 2016.

GRAEF, A. **Cargos em Comissão e Funções de Confiança: Diferenças Conceituais e Práticas**. In Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental: Res Pvblica. Brasília: ANESP, v. 7, jul./dez., 2008. p. 61-72;

GRAEF, A. ; CRUZ CARMO, M. da P. B. da. **A Organização de Carreiras do Poder Executivo da Administração Pública Federal Brasileira – O Papel das Carreiras Transversais**. In: XIII Congresso do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD, Buenos Aires, 2008.

RIBEIRO, R. **A Lenta Evolução da Gestão de Obras Públicas no Brasil**, E-legis, Brasília, n. 8, p. 82-103, 1º semestre 2012, ISSN 2175.0688

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 12a. ed., São Paulo, RT.

RODRIGUES, A. **Qualidade na Contratação e Gerenciamento de Obras Públicas**, Rio de Janeiro, 2009

e-GESTÃO, **A Atuação do Fiscal de Obras Públicas**, site <http://www.e-gestaopublica.com.br/a-atuacao-do-fiscal-de-obras-publicas/> acessado em 28/08/2018.

FORMAÇÃO WEB, **Módulo 17 - Modelos de Gestão Governamental**, site <http://www.formacaoweb.com.br/ilessons/lay4>, acessado em 20/10/2018.