

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

ERLI RODRIGUES FORTES

**A FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COMO FERRAMENTA DE
EFICIÊNCIA: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE ITAOCA (SP)**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2013

ERLI RODRIGUES FORTES

**A FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COMO FERRAMENTA DE
EFICIÊNCIA: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE ITAOCA (SP)**

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Pesquisa e Pós Graduação, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal -
Orientador: Prof^a. Dra Denise Rauta Buiar

CURITIBA - PR

2013

Resumo

FORTES. Erli Rodrigues. A fiscalização de obras públicas como ferramenta de eficiência: Estudo de caso no Município de Itioca (SP). 2013. ___folhas. Especialização em Gestão Pública Municipal. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Itioca, 2013.

Este trabalho teve como temática “A fiscalização de obras públicas como ferramenta de eficiência: Estudo de caso no Município de Itioca (SP)”. É notório que no município de Itioca (SP) várias obras com repasses de recursos de convênio tanto do governo federal quanto do governo estadual apresentaram problemas na sua execução, seja por atraso do cronograma de execução, seja por serviços de má qualidade, o que acaba por frustrar não só a Administração Municipal como principalmente os beneficiários, sobretudo, os beneficiários diretos que carecem da infraestrutura para proporcionar a si e a seus membros familiares uma melhor qualidade de vida. Portanto, busca-se conhecer as razões que levaram a esta situação. Para tanto são analisados os fatores que levaram a precariedade na execução de algumas obras terceirizadas pela Prefeitura do Município de Itioca/SP, com repasses financeiros não reembolsáveis oriundos de convênios com órgãos estadual e federal. Ao final foram apresentadas sugestões para agilizar o processo de liberação desses recursos, sugerindo montagem de equipes capacitadas e com ferramentas tecnológicas apropriadas de forma a contribuir para se alcançar uma melhor eficiência da utilização dos recursos públicos empregados na realização das obras pelo Poder Executivo.

Palavras-chave: planejamento; participação popular; ferramentas tecnológica;

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização do município de Itaoca.....	16
Figura 2 – Fluxograma para execução de convênios.....	24
Figura 3 – Demonstrativo das receitas - ano 2010.....	28
Figura 4 – Demonstrativo das receitas - ano 2011.....	29
Figura 5 – Demonstrativo das receitas- ano 2012.....	30

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	6
1.1.	Problemática.....	7
1.2.	Justificativa.....	7
1.3.	Objetivos.....	8
1.3.1.	Objetivo Geral.....	8
1.3.2.	Objetivos Específicos.....	8
1.4.	Delimitação do Tema.....	8
1.5.	Metodologia.....	9
2.	REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
2.1.	Eficiência e Eficácia na execução e fiscalização de obras públicas.....	10
2.2.	Boas práticas na execução e fiscalização e obras públicas.....	12
3.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	15
3.1.	Característica da Pesquisa.....	15
3.2.	População Amostra ou Participantes da pesquisa.....	15
3.3.	Instrumento para coleta de dados.....	15
3.4.	Instrumento para análise de dados.....	15
4.	O CASO EM ESTUDO.....	16
4.1.	Histórico do Município.....	16
4.2.	Histórico da Prefeitura de Itaoca.....	17
4.3.	Dos serviços detalhados.....	17
4.4.	Das competências.....	18
4.4.1.	Lei Municipal nº 303, de 13 de Junho de 2005.....	18
5.	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	22
5.1.	Demonstrativo das Receitas. Ano 2010.....	22
5.2.	Demonstrativo das Receitas. Ano 2011.....	24
5.3.	Demonstrativo das Receitas. Ano 2012.....	25
5.4.	Dos recursos humanos da equipe de projetos.....	26
5.5.	Dos projetos em execução no período em análise.....	28
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
	REFERÊNCIAS.....	36

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar os fatores que levaram a precariedade na execução de algumas obras terceirizadas pela Prefeitura do Município de Itaoca (SP) com repasses financeiros não reembolsáveis de outras esferas de governo, seja estadual ou federal e sugerir novos métodos de fiscalização como ferramenta para melhorar a eficiência dos serviços prestados por estas empresas terceirizadas. Não serão abordadas pesquisas para realização de obras municipais realizadas por empreitada direta, ou seja, com funcionários do quadro de pessoal da Prefeitura.

A Constituição Federal de 1988, Artigo 31 destaca que:

“a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”. Ainda no Parágrafo primeiro do mesmo Artigo cita que “o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver”. (BRASIL. 1988).

Neste caso, a fiscalização sugerida é no sentido de maior controle e acompanhamento dos serviços executados por empresas terceirizadas pela própria Prefeitura do Município de Itaoca visando o cumprimento correto das metas do projeto para se atingir os objetivos propostos.

Entende-se assim, a necessidade da Organização contar com uma equipe treinada para gerenciar a execução de todas as ações propostas no projeto desde sua concepção até a prestação final dos recursos obtidos, quando encerra-se o projeto. A não prestação de contas e ou a prestação de contas de forma errônea acarreta na impossibilidade de novos repasses ao município através de convênios. É fundamental para o desenvolvimento do projeto que o município conte também com ferramentas tecnológicas adequadas para a execução, controle e avaliação das ações propostas.

Embora os serviços, em muitos casos sejam terceirizados, continua sendo a Prefeitura do Município de Itaoca a responsável por gerenciar a execução do contrato. Dessa forma, o produto a ser apresentado deve ter a qualidade necessária e contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população, principalmente aqueles diretamente afetados pela intervenção.

1.1 Problemática

Atualmente, constata-se que a Prefeitura do município de Itaoca tem desenvolvido diversas parcerias com esferas governamentais, tanto do Estado quanto do Governo Federal e angariado recursos financeiros para realização de importantes obras no município.

Depois de realizado todo o processo de formalização do projeto que compreende documentações administrativas, projetos técnicos, entre outros, uma vez aprovados, o convênio é assinado e os recursos são liberados. Em decorrência da falta de mão de obra, a municipalidade opta pela terceirização dos serviços e, em atendimento a Lei 8.666/93 e suas alterações, realiza licitações públicas a fim de escolher a melhor empresa para a execução dos serviços.

Porém, em muitos casos, não sabido se por inexperiência, ou por má fé das empreiteiras, ou ainda por algum fator desconhecido, os serviços ocorrem de forma morosa e de péssima qualidade. As obras que deveriam resultar em solução de problemas acabam por gerar outros transtornos ao Poder Público e principalmente aos beneficiários diretos, o que acredita-se ser pela ineficiência de fiscalização da Prefeitura.

“Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros” – (in “Direito Administrativo Brasileiro”, 5ª ed. RT, 1997, pág. 77).

A fiscalização pode contribuir como uma das ferramentas para se alcançar uma melhor eficiência dos serviços terceirizados pelo Poder Público do município de Itaoca/SP?

1.2 Justificativa

Para se atingir os objetivos, se propõem utilizar de métodos de pesquisa exploratória e explicativa. A primeira tem a intenção de se conhecer o Setor e suas deficiências e a segunda com a intenção de identificar os fatores determinantes ou contributivos ao desencadeamento de uma possível má gestão dos recursos públicos. Serão complementados com coleta de dados de material disponível pela pesquisa bibliográfica e documental.

A partir dessas informações será feita uma análise dos princípios constitucionais, principalmente no que respeito à legalidade e eficiência. Posteriormente serão propostas sugestões para planejamento, organização, execução, avaliação e monitoramento das obras públicas de forma a contribuir para se alcançar uma melhor eficiência da utilização dos recursos públicos empregados na realização das obras pelo Poder Executivo.

Importante ressaltar ainda que a promoção de políticas públicas de incentivo a participação popular na Gestão Pública do Município de Itaoca(SP) com vista a não só auxiliar no processo de fiscalização, mas de tomada de decisão é uma das importantes conquistas da população a partir da Constituição Federal de 1988 e que pretende-se abordar nesse trabalho.

Imagina-se que a municipalidade conta com funcionários, incluindo corpo técnico, tais como Engenheiro para acompanhar as obras. Mas, até que ponto esta fiscalização está sendo eficiente? Quais os motivos que estão levando a execução de algumas obras de má qualidade, gerando insatisfação nos beneficiários do projeto? Quais os atores que podem ser envolvidos para auxiliar na fiscalização dessas obras? É o que se pretende verificar através do trabalho ora proposto.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar e propor soluções para melhorar a fiscalização das obras de públicas e por consequência obter a satisfação dos beneficiários. Um estudo de caso no município de Itaoca (SP).

1.3.2 Objetivos Específicos

- Analisar a estrutura formal dos Departamentos responsáveis pela elaboração das obras públicas;
- Analisar o grau de participação da sociedade à luz dos princípios da legalidade e eficiência;
- Levantar os Setores envolvidos na gestão e seu grau de participação na fiscalização e acompanhamento das obras municipais;
- Propor soluções para melhorar a eficiência e eficácia da fiscalização de obras como forma de melhorar a qualidade dos serviços prestados por terceiros;

1.4 Delimitação do Tema

Terá como o foco a Prefeitura de Itaoca, mais precisamente, depois de identificados, os setores responsáveis pela elaboração e execução de obras com recursos oriundos de convênio com outras esferas de governo. O enfoque será voltado para os procedimentos adotados quanto a fiscalização como ferramenta de eficiência no período compreendido entre 2010 a 2013.

1.5 Metodologia

Para atender ao propósito desse trabalho, o artigo será organizado em capítulos com a apresentação do referencial teórico, os aspectos metodológicos, do estudo de caso e, posteriormente, a apresentação e análise dos resultados e as considerações finais.

No Capítulo 2, que trata-se do Referencial Teórico, tem como objetivo realizar levantamentos documentais e de pesquisas bibliográficas, ou seja, os fatos e teorias significativas preparando para o estudo de caso e para dar embasamento ao referido trabalho.

No Capítulo 3 propõe-se a Metodologia, ou seja, as técnicas de coleta de dados, necessários para a realização das pesquisas.

No capítulo 4, trata-se do Estudo de Caso e tem como finalidade de identificar os setores responsáveis pela elaboração e execução de projetos na Prefeitura de Itaoca e a sua importância dentro do tema pesquisado.

No Capítulo 5, trata-se da Apresentação e Discussão dos Resultados, serão apresentadas e analisadas a importância do orçamento oriundas das receitas de capital onde está inserido os recursos para obras, os motivos que levaram às principais dificuldades enfrentadas pela Administração atual quanto a fiscalização de obras.

No Capítulo 6, que trata das Considerações Finais, serão propostas soluções para melhorar a gestão de obras de públicas e por consequência obter a satisfação dos beneficiários.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. Eficiência e Eficácia na execução e fiscalização de obras públicas

Ao contrário das administrações privadas que busca retorno financeiro, a administração pública deve pautar-se pela melhoria da qualidade de vida de sua população. É primordial, portanto, investir corretamente os recursos públicos. A eficiência e eficácia são princípios que devem ser perseguido por um bom gestor público.

De acordo com o artigo 37 da Constituição Federal por força da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, o princípio da eficiência na Administração Pública, reforça a necessidade de obtenção de níveis máximos de produção com o mínimo de dispêndio de recursos públicos, buscando a melhor relação custo-benefício, entre a produção, neste caso a produção de serviços de acompanhamento e fiscalização, e os recursos empregados. (BRASIL, 1988).

Ensina-nos Idalberto Chiavenato que toda organização deve ser analisada sob o escopo da eficácia e da eficiência, ao mesmo tempo:

eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. (...) A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para 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).

Já Torres traz os dois conceitos para a área pública:

Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte (Torres, 2004, p. 175).

Tanto o governo federal, quanto o governo estadual destinam recursos para realização de importantes no município. No entanto, é preciso formalizar e aprovar os projetos de acordo com as exigências destes órgãos. Só assim a concedente procede a assinatura de convênios com o órgão conveniente, observado é claro a disponibilidade financeira.

Um dos institutos mais conceituados do mundo, a PMI - Project Management Institute, 2008, define Projeto como sendo *“um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo”*.

De acordo com a Instrução Normativa Nº 01, de 15 de Janeiro de 1997 da Secretaria do Tesouro Nacional em seu parágrafo 1º considera-se:

I - **convênio** - instrumento, qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

II - **concedente** - órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio;

III - **conveniente** - órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular com a qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio; (BRASIL, 1997)

No ato da formalização do convênio a Prefeitura já opta pelo regime de empreitada indireta, ou seja, pela realização de obras utilizando mão de obra e material de empresa terceirizada para execução das obras, uma vez que não conta com equipe em seu quadro de pessoal, em número adequado e capacitado, para realização de obras de grande vulto.

Para que ocorra a terceirização dos serviços a Prefeitura deve fazê-la obedecendo aos que dispõem a Lei 8.666/93 e suas alterações. Por força desta Lei, a municipalidade não pode contratar quem ela quiser, mas, sim aquela empresa que apresentar proposta mais vantajosa no certame licitatório.

Na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na administração pública só permitido fazer aquilo que a lei autoriza. (Meireles (2006, p.44)

De acordo com o Manual de Orientação aos Novos Administradores Municipais, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2009) destaca que:

Nos procedimentos licitatórios, a Administração deve observar as normas estabelecidas na Lei Federal nº 8.666/93 e alterações e a Lei Federal nº 10.520/02 (Lei do Pregão). Também deve atentar para as disposições estabelecidas na Lei Complementar Federal nº 123/06, em especial, os artigos 42 a 45, que veiculam regras relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas. (TC/RS, 2009)

O Manual de Orientação reforça que “a Administração deve observar o princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Lei nº 8.666. 1993 – Art. 3º)”.

Ainda de acordo com o mesmo artigo será escolhida aquela proposta que trazer mais vantagens à Administração.

Porém, nem todas as empresas vencedoras destes certames licitatórios parecem cumprir as obrigações propostas no contrato de execução de serviços. As maiores deficiências são observadas no que se refere ao prazo de execução e da qualidade dos serviços prestados. Acredita-se que estas deficiências decorrem de alguma fragilidade no sistema de gerenciamento dos projetos.

2.2 – Boas práticas na execução e fiscalização de obras públicas

A Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF traz em seu artigo 8º a necessidade de realização de audiência públicas pelos poderes executivos como instrumento de transparência aos atos públicos

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (BRASIL, 2000)

Neste sentido, demonstra-se que há garantia, por lei, da participação da sociedade à luz dos princípios da legalidade. No município de Itaoca, foi constatado que o Poder Executivo costuma realizar audiências públicas para elaboração de Planos Plurianuais, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. De forma genérica são discutidos alguns projetos de interesse da população. Mas, na maioria das vezes no ato da elaboração específica de um projeto, as ações previstas, os valores financeiros, seus objetivos e seus impactos não são discutidos em Audiências Públicas.

Conforme destaca Sales em seu livro *Gestão Democrática Participativa*, 2010, (pág. 81) “quando a população participa dos processos de decisão, de planejamento, forma-se uma massa crítica a respeito dos temas, acumulam-se conhecimento e reflexão que geram interesse”.

Assim compreende-se que a necessidade do Executivo estimular a participação popular também na escolha dos projetos, contribuindo tanto para que os investimentos atendessem aos interesses da população, como também para gerar nesta população um sentimento de conquista, o que certamente contribuiria ainda para que passassem a ver a obra

como sua e dessa forma aumentar a responsabilidade quanto a fiscalização do empreendimento bem como a valorização e o zelo pós conquista.

Compreende-se ainda que a participação popular com cobranças por resultados satisfatórios poderiam levar a administração pública a empreender esforços no sentido de gerenciar melhor os projetos através de uma equipe treinada e com ferramentas tecnológicas apropriadas.

Ainda de acordo com o PMI – Project Management Institute, gerenciamento de projetos é a “*aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto a fim de atender aos seus requisitos*”.

Segundo Hotchkin (1979), vários *experts* têm advertido para uma melhor administração de pessoal, incluindo treinamento, maior motivação, estudos de tempo e movimento e simplificação do trabalho. Uma organização pública, acostumada à rotina burocrática, não tem a prática de oferecer treinamentos a seus funcionários que, na maioria das vezes, acabam aprendendo com os mais velhos. Isso contribui para que os velhos hábitos sejam aprendidos e assimilados pelos novos funcionários.

Conforme Guimarães (2000, p.127) “no setor público, o desafio que se coloca para a nova administração pública é como transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e que tendem a um processo de insulamento em organizações flexíveis e empreendedoras”. Compreende-se assim não só estar preparado para atender os procedimentos burocráticos, como também para desenvolver novos projetos diferenciados e que estimulem o desenvolvimento econômico e social da cidade e contribua para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

O treinamento é fundamental para preparar os funcionários, principalmente os recém-contratados e, segundo Barbosa (2002), de ser decisivo para garantir rápida produtividade e bons níveis de motivação.

Já no que tange a necessidade de ferramentas tecnológicas, segundo Gonçalves (1993), a tecnologia é o fator individual de mudança de maior importância na transformação das empresas. Tais transformações não se restringem apenas ao modo de produzir bens e serviços, mas induzem novos processos e instrumentos que atingem por completo a estrutura e o comportamento das organizações, repercutindo diretamente em sua gestão.

Assim, um recurso tecnológico não está restrito a um objeto ou a um *software* de última geração. Até mesmo um novo modelo de gestão pode se constituir num fator tecnológico que auxilie a organização a obter um melhor desempenho.

Portanto, torna-se fundamental que o Poder Executivo mantenha equipe treinada e com equipamentos tecnológicos apropriados para o gerenciamento de projetos. Todavia, entende-se de maneira a não sobrecarregar os poucos recursos financeiros municipais.

3 . PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Características da Pesquisa

Para se atingir os objetivos a que se propõe este trabalho serão utilizados os tipos de métodos de pesquisa, abaixo apresentados, tomando-se por base a taxonomia sugerida por Vergara (2005).

A Pesquisa **quanto aos fins** será uma pesquisa descritiva.

A pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação (VERGARA, 2005, p. 47).

A pesquisa **quanto aos meios** será uma pesquisa básica, compreendendo um estudo de caso na Prefeitura do Município de Itaoca, junto aos órgãos executores de obras com recursos oriundos de convênios com outras esferas de governo (Estadual e Federal), onde os dados serão levantados.

3.2 População e amostra ou Participantes da pesquisa

Será voltado aos funcionários envolvidos com a elaboração e execução de projetos com recursos oriundos das esferas de Governo Estadual e Federal.

3.3 Instrumento para coleta de dados

Serão utilizadas pesquisas bibliográficas e documentais.

Também será realizada uma pesquisa participante. Tem como objetivo levantar junto ao Departamento de Finanças da Prefeitura de Itaoca dados referente a arrecadação municipal e o montante destinado a obras. Os métodos serão através de comunicação oral e visual no Departamento de Finanças, realizados pelo próprio autor do presente trabalho que é funcionário municipal da Prefeitura e ocupa o cargo de Secretário Municipal de Agropecuária.

3.4 Instrumento para análise de dados

Análise de conteúdo a fim de se verificar a eficiência do Órgão municipal quanto a execução das obras oriundas de convênio. O instrumento para a análise dos dados será a análise de conteúdo, que pode ser definido por Chizzotti (2001, p.98) como “um método de tratamento e análise de informações, colhidas por meio de técnicas de coleta de dados, consubstanciadas em um documento”. Esta técnica se aplica à análise de textos escritos ou de qualquer comunicação oral, visual, gestual, colocada em um texto.

4- O CASO EM ESTUDO

4.1 – Histórico do Município.

O Município de Itaoca localiza-se na região Sul do Estado de São Paulo, a 350 km da Capital, limita-se com os municípios de Apiaí, Iporanga e Ribeira, e faz divisa com o Município de Adrianópolis, Estado do Paraná. Faz parte da região conhecida como Alto Vale do Ribeira. O nome Itaoca tem origem indígena, que no Tupi Guarani significa “Casa de Pedra”.

A figura abaixo, em primeiro plano, destaca o mapa do Estado de São Paulo e em vermelho, ao Sul do Estado, a localização do município de Itaoca. Em segundo plano, está o mapa do Brasil e em destaque o Estado de São Paulo.



Figura 1 – localização do município de Itaoca.

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ita%C3%B3ca>

De acordo com o último censo do IBGE, Itaoca tem uma população de 3.228 habitantes. Desses, 2.324 são eleitores. Sua extensão territorial é de 183,01 km² (IBGE: 2010).

A economia do município baseia-se na pecuária e agricultura de subsistência. Alguns moradores tiram seu sustento como pescadores do rio Ribeira de Iguape, que passa pelo município em questão e é o maior da região.

É importante salientar que o município possui uma terra fértil e, desta forma, agricultores de outras regiões arrendam terras para o plantio de feijão, vagem, pepino, milho e tomates.

4.2 Histórico da Prefeitura de Itaoca

A Prefeitura de Itaoca é relativamente nova. A emancipação Político Administrativa do Município deu-se em 30 de dezembro de 1991. Até então Itaoca era um Distrito do município de Apiaí/SP. A primeira eleição só ocorreu em 1992. O prefeito eleito tomou posse em 1993, instalando o paço municipal, as secretarias e os departamentos.

Conforme dados obtidos junto a Secretaria de Finanças da Prefeitura de Itaoca, a maior arrecadação do município provém do repasse do Fundo de Participação do Município – FPM, cerca de 54,29%, a arrecadação com ICMS representa 16,84%, receitas próprias (ISS, IPTU) somam 6,54%, receita de capital 1% (estas são variáveis) e demais receitas (IPVA, IPI, Transferência de compensação financeira, Transferência voluntária e Transferência vinculada) atingem os outros 21,33%.

Do montante obtido com ISS, a principal pagadora do imposto é feita por uma empresa mineradora do Grupo Camargo Corrêa, localizada num bairro do município.

4.3 Serviços Detalhados

A Prefeitura de Itaoca como qualquer outra organização pública, não visa lucro, mas trabalha para que as políticas públicas e os serviços sejam desenvolvidos junto aos seus munícipes. Com base em dados obtidos junto a Secretaria de Finanças do município, a Prefeitura vem investindo rigorosamente no mínimo 25% em Educação, 15% em Saúde. Quanto ao repasse para a Câmara Municipal, este varia entre 6% a 7%, já que existe uma obrigação mínima. O restante é dividido entre as Secretarias de Obras, Assistência Social, Administração, Finanças, Gabinete, Agropecuária e outros.

Os Órgãos de execução, e nesse caso mais diretamente, a Secretaria de Saúde, Obras, Educação, Agricultura e Promoção Social, trabalham de forma mais direta com as demandas sociais, ou seja, no atendimento de pacientes, melhorias da malha viária e obras de infraestrutura na zona urbana, transporte escolar, programas de fomento á produção agropecuária, no desenvolvimento dos programas sociais, e também com os serviços burocráticos tais como formalização de convênio, aquisições, prestações de conta, entre outros.

Já os Órgãos de assessoramento, embora também atenda a públicos externos, estão mais voltados para o desenvolvimento do planejamento das políticas públicas em conjunto com as demais Secretarias, além de soluções para problemas internos e de relacionamento com a Câmara Legislativa e Imprensa.

4.4 – Das competências

4.4.1 – Lei Municipal nº 303, de 13 de junho de 2005 - dispõe sobre a Estrutura Administrativa Municipal.

A citação da presente Lei tem como objetivo analisar a estrutura formal dos Departamentos responsáveis pela elaboração das obras públicas quanto a proposição, formalização, execução e prestação de contas de convênios. De acordo com a Lei Municipal 303, de 13 de Junho de 2005 e suas alterações através da Lei Municipal nº 478 de 04 de Abril de 2.013 foram identificados a Estrutura Administrativa Municipal e os órgãos subordinados, bem como as atribuições dos Órgãos no que tange a sua responsabilidade quanto, conforme destacado abaixo:

- **Chefia de Gabinete e Planejamento:**

Artº 10 - Ao Gabinete do Prefeito e Planejamento compete:

I – Assistir, planejar, coordenar e controlar os demais órgãos da Prefeitura na execução de políticas, programas, planos, projetos, metas e diretrizes da ação do governo no município;

XXVI – Elaboração e controle de convênios e consórcios públicos;

XXIX – Viabilizar a captação de recursos junto aos Governos da União e do Estado e a Iniciativa privada, visando a celebração de Convênios e Contratos de Repasse;

XXX – Realizar levantamento de documentação contábil, jurídica e de engenharia, através de estudos e elaboração projetos básicos de engenharia, visando atender as exigências de operacionalização dos setores responsáveis pela cessão de recursos;

XXXI – Gerenciar os Convênios e Contratos de Repasse e acompanhamento das ações de celebração, acompanhamento da execução orçamentárias e financeiras e prestação de contas;

XXXII – Articular entre as Secretarias Municipais ações determinadas pelo Planejamento da Prefeitura que visem a celebração de Convênios Contratos de Repasse;

Art. 11 A Chefia Municipal de Gabinete e Planejamento subdivide-se nas seguintes unidades de assessoramento:

I – Assessoria de Gabinete;

II – Fundo Social de Solidariedade;

III – Diretor Técnico de Departamento.

Parágrafo Único – Subordina-se ao Diretor Técnico de Departamento o Gerente de Convênios.

Observa-se que uma das funções da Chefia de Gabinete é o de propor, formalizar e gerenciar os convênios e contratos de repasses, conforme destacados no inciso XXVI, XXX, XXXI.

- **Secretaria Municipal de Finanças**

Art. 15 – Ao Secretário Municipal de Finanças compete;

I – Assistir e assessorar o Prefeito da estipulação de políticas, programas, planos, projetos, diretrizes e metas quanto aos aspectos financeiros do Município;

VI – Coordenar e controlar o recebimento, guarda e movimentação dos valores do município;

Demonstra-se nestas atribuições, que a Secretaria de Finanças tem o ato de movimentar valores, subentendendo o ato de prestar contas.

- **Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos**

Art. 17 – Ao Secretário Municipal de Finanças compete:

I – Assistir e assessorar o Prefeito da estipulação de políticas, programas, planos, projetos, diretrizes e metas quanto aos aspectos urbanísticos de Município;

III – Superintender a execução dos serviços de construção, conservação e manutenção de obras públicas, estradas, caminhos e acessos do município, bem como de vias e de logradouros públicos;

VI- Promover a fiscalização de obras próprias e de terceiros;

Uma das funções da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos é a de promover a fiscalização de obras próprias e de terceiros, conforme destaca o inciso VI. Porém, no tocante a obras terceirizadas, o Departamento não mantém a disposição qualquer funcionário para fiscalizar tais obras.

Quanto às obras com recursos próprios, estas sim estão sob a responsabilidade do Departamento. O acompanhamento é feito diretamente pelo Secretário do Departamento que é responsável pela requisição dos materiais e execução da obra. Não há prestação de contas para órgãos externos, mas, faz-se necessário o arquivamento de empenho e notas fiscais de materiais, bem como procedimentos licitatórios se houver, para futura fiscalização do Tribunal de Contas. Nestes casos, as obras têm sido executadas a contento da opinião pública.

Embora não caracterizada na referida Lei, vinculada a Secretaria de Administração está o Departamento de Compras e Serviços. Este, conforme verificado “in loco tem como uma das atribuições a escolha da empresa para quem a municipalidade repassa, de forma terceirizada, os serviços:

- **Departamento de Compras e Serviços:**

Compete ao Departamento de Compras e Serviços:

- a) a elaboração e lançamento do Edital de licitações públicas que consiste na formalização de um documento constando local de endereço e horário para entrega dos envelopes (habilitação e proposta);
- b) a descrição do objeto a ser adquirido ou serviço a ser prestado;
- c) do preço global estimado para a presente aquisição com base em cotações de preços realizadas previamente;
- d) demonstração dos recursos orçamentários para o pagamento do objeto;

- e) das condições de participação e eventuais benefícios (se for micro ou pequena empresa);
- f) dos documentos necessários para o credenciamento;
- g) da forma como deverá ser apresentada a proposta; da habilitação;
- h) da habilitação jurídica;
- i) da regularidade fiscal;
- j) declaração de enquadramento da empresa;
- k) do procedimento e julgamento da licitação;
- l) da possibilidade de recurso, do procedimento e prazos para adjudicação e homologação das propostas;
- m) da formalização do contrato;
- n) da condição de recebimento do objeto (conforme especificado no objeto e do local de entrega);
- o) da forma e prazo para pagamento;
- p) das penalidades em descumprimento de prazos, entre outros, visando buscar interessados para a execução do objeto oriundo do convênio firmado;
- q) da minuta do contrato que consiste na formalização de um documento que dá uma prévia de como será o Termo de contrato.

Neste documento são descritas partes essenciais tais como: a descrição do objeto a ser adquirido; das obrigações da contratada; das obrigações do contratante; da forma de pagamento; dos reajustes; das possibilidades de alterações contratuais; das penalidades; da forma como se dará a rescisão; garantias solicitadas; capacidade técnica; vigência; do foro.

Vale ressaltar que a maioria dessas cláusulas é preenchida após a licitação, onde se define a proposta mais vantajosa a Administração e, o contrato entre a Prefeitura e a contratada com base na minuta do contrato descrito acima é firmado o respectivo contrato com a empresa vencedora do certame licitatório. Posteriormente é assinado entre as partes e publicado seu extrato na imprensa oficial. Observe-se que todos estes procedimentos devem estar em sintonia com a Lei 8.666/93 e suas alterações.

Observou-se que embora a Lei Municipal 303 defina claramente as competências dos Departamentos Municipais quanto a formalização dos convênios, bem como a responsabilidade de acompanhamento e fiscalização, esta está concentrada apenas na Chefia de Gabinete onde são geridos os convênios, uma vez que a Secretaria de Obras não fiscaliza e nem acompanha as obras terceirizadas até o presente momento.

Já no tocante a licitação e a prestação de contas, são realizadas pelos Departamentos competentes, ou seja, o Departamento de Compras e Serviços e a Secretaria de Finanças.

Conforme expressa a figura 1, percebe-se a seguinte estrutura para formalização de convênios no município de Itaoca/SP:

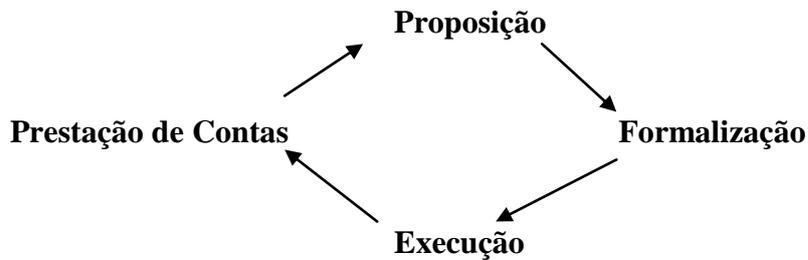


Figura 2 - Fluxograma para execução de convênios
Desenvolvido pelo autor.

Dessa forma, se não ocorrer uma das ações, o convênio é suspenso, podendo ser cancelado e obrigatoriamente ser devolvido os recursos, caso este já tenha sido disponibilizado. Se não realizar a prestação de contas, o município fica ainda impedido de receber novos convênios.

5. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O estudo de caso no Município de Itaoca, no período compreendido entre 2010 a 2013, contribuiu para identificar a importância das receitas oriundas de convênios para a municipalidade, identificar os Departamentos envolvidos no processo e se obter dados para avaliar a sua eficiência enquanto gestores de projetos, identificando ainda a quantidade de pessoal envolvido na equipe e suas responsabilidades.

Segundo Yin (1992), nos estudos de caso deve-se utilizar múltiplas fontes de evidências, tendo estas várias formas de apresentação de evidências relevantes.

A técnica metodológica abordada pelo presente trabalho foi a pesquisa descritiva com a finalidade de levantar “in loco” as características do município.

Como dados secundários, utilizaram-se dados provenientes de materiais informativos disponíveis, tais como: revistas especializadas, jornais, dissertações, teses, periódicos, publicações e documentos da própria organização.

A pesquisa bibliográfica bem como pesquisa participante realizada pelo próprio autor através de observação direta e oral com a funcionária do Departamento de Finanças e funcionários de Compras e Chefia de Gabinete a fim compreender a importância do orçamento oriundo de receitas de capital, os procedimentos licitatórios e as técnicas de elaboração e execução de projetos definiram os meios.

Portanto, estas informações junto aos funcionários dos departamentos pesquisados compõem os dados primários. De acordo com a lição de Cervo e Bervian (2002, p. 27), “*observar é aplicar atentamente os sentidos físicos a um objeto, para adquirir um conhecimento claro e preciso*”. A utilização desses procedimentos e dessa técnica possibilitou melhorar entendimento a que se reside à finalidade da pesquisa.

5.1 Demonstrativo de receitas. Ano – 2010

O demonstrativo das receitas do ano de 2010, pág. 24, serve para ilustrar o quanto as receitas de capital, onde está vinculado os recursos destinados às obras oriundas de convênio, portanto, financiadas por órgãos estadual e federal, foram importantes para engrossar as receitas do município.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAOCA
Demonstrativo da Receita Arrecadada período:01/01/10 a 31/12/10

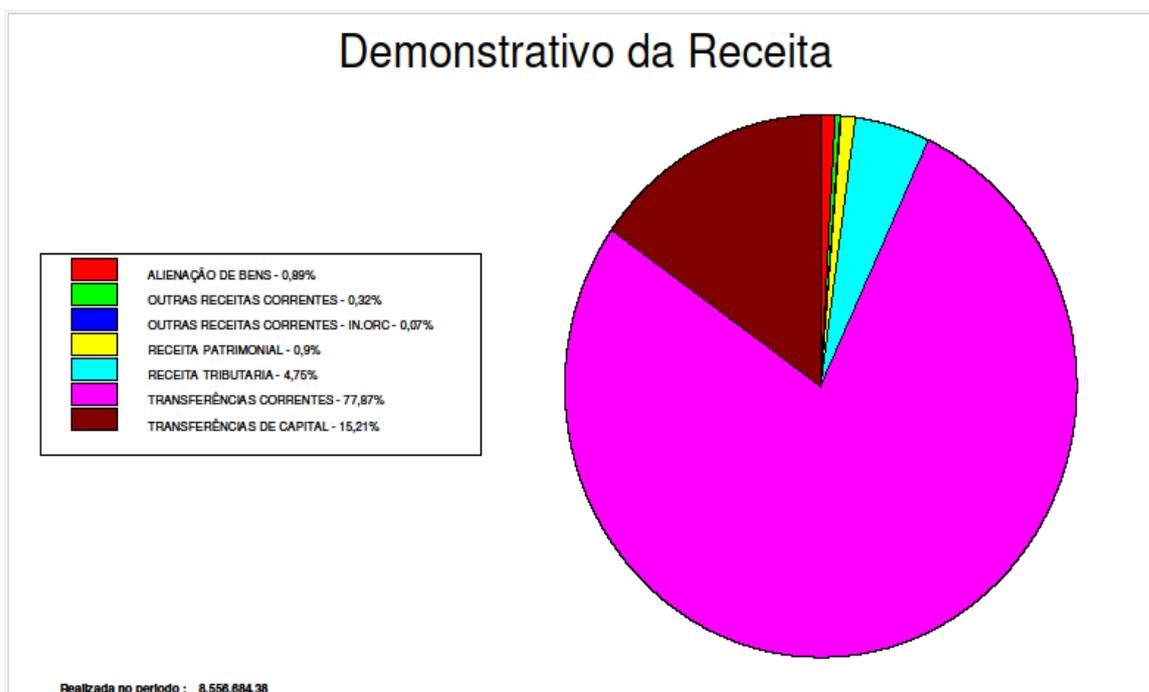


Figura 3 – Demonstrativo das receitas 2010
Fonte: Secretaria Municipal de Finanças da Prefeitura de Itaoca.

Segundo as informações colhidas junto a Contadora da Prefeitura de Itaoca e com base em peças contábeis, observou-se que no município de Itaoca no ano de 2010, nos percentuais de receitas de capital, que totalizam 15,21%, figuram os recursos destinados às obras de infraestrutura.

Ainda de acordo com o Departamento de Convênios do município, que não soube precisar em percentuais, mas forneceu em números os valores destinados em 2010 para obras, somaram cerca de R\$ 568.156,02 (quinhentos e sessenta e oito mil, cento e cinquenta e seis reais e dois centavos).

Segundo ainda o Departamento, foram investidos mais R\$ 470 mil em construção de moradias pelo Programa Minha Casa Minha Vida, mas que por ter legislação própria quanto ao repasse, estes valores não entraram na receita de capital do município. Isso demonstra a importância dos convênios para incrementar as receitas do município naquele ano.

5.2 – Demonstrativo de receitas. Ano 2011

O quadro abaixo demonstra a redução de investimento de receitas de capital no exercício de 2011.

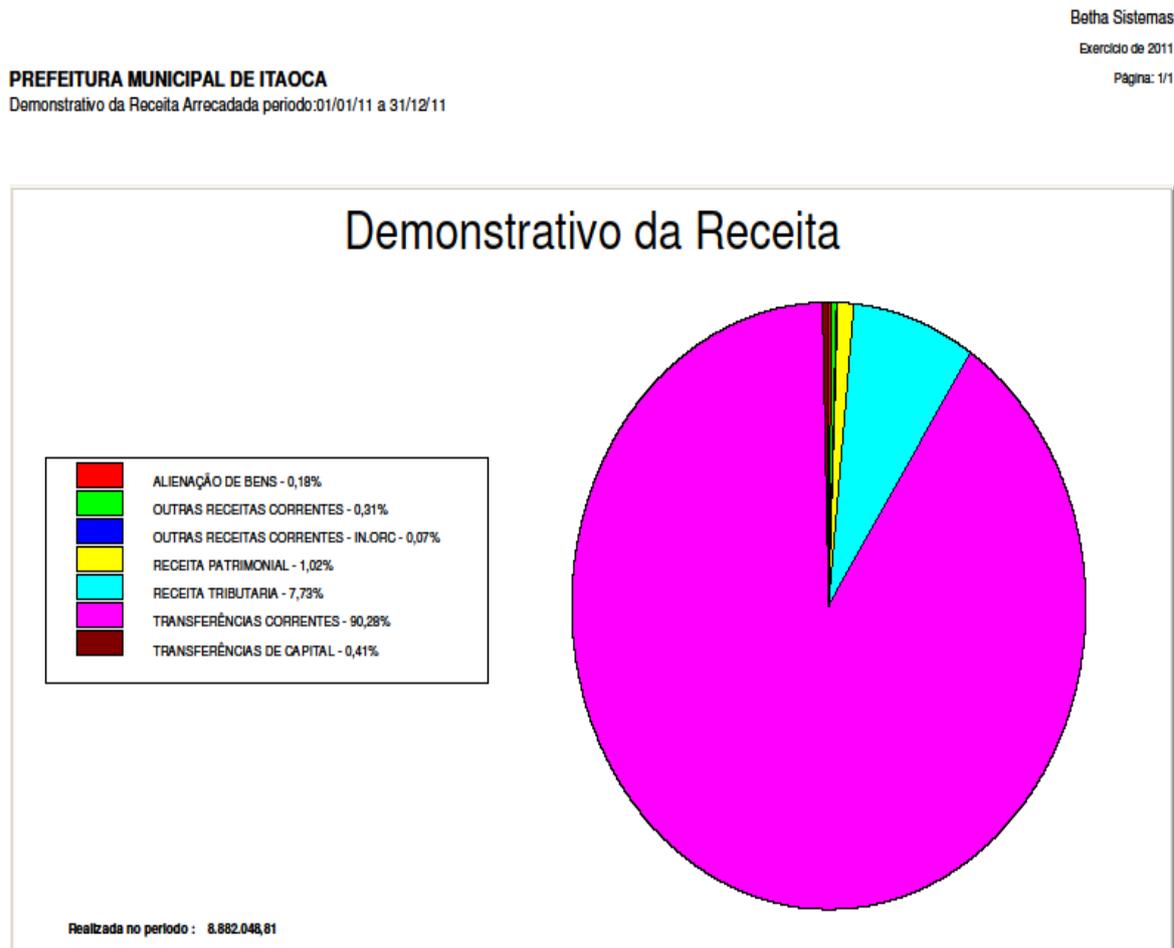


Figura 4 – Demonstrativo das receitas 2011

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças da Prefeitura de Itioca.

Observa-se que no ano de 2011 os percentuais de receitas de capital totalizaram apenas 0,41% das receitas. Segundo o Departamento de Convênios, embora fosse autorizada a formalização de mais convênios para o município, o que efetivamente entrou nos cofres municipais foi o montante de R\$ 52.500,00, proveniente do Programa Água é Vida (Governo do Estado de São Paulo).

Se ocorre a demora na liberação do recurso, isso também contribui para atrapalhar a execução das obras e por consequência gerar insatisfação nos beneficiários. Embora este percentual tenha caído em relação a 2010, houve projetos aprovados para saneamento básico

que contribui de modo significativo para elevar a qualidade de vida com a prevenção de doenças e agravos a saúde.

5.3 – Demonstrativos da Receitas. Ano 2012

No Demonstrativo de receitas de 2012, verifica-se o aumento de receitas de capital, o que caracteriza o retorno de investimento em obras municipais com recursos das esferas estadual e federal.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAOCA
Demonstrativo da Receita Orçada

Belha Sistemas
Exercício de 2012
Página: 1/1

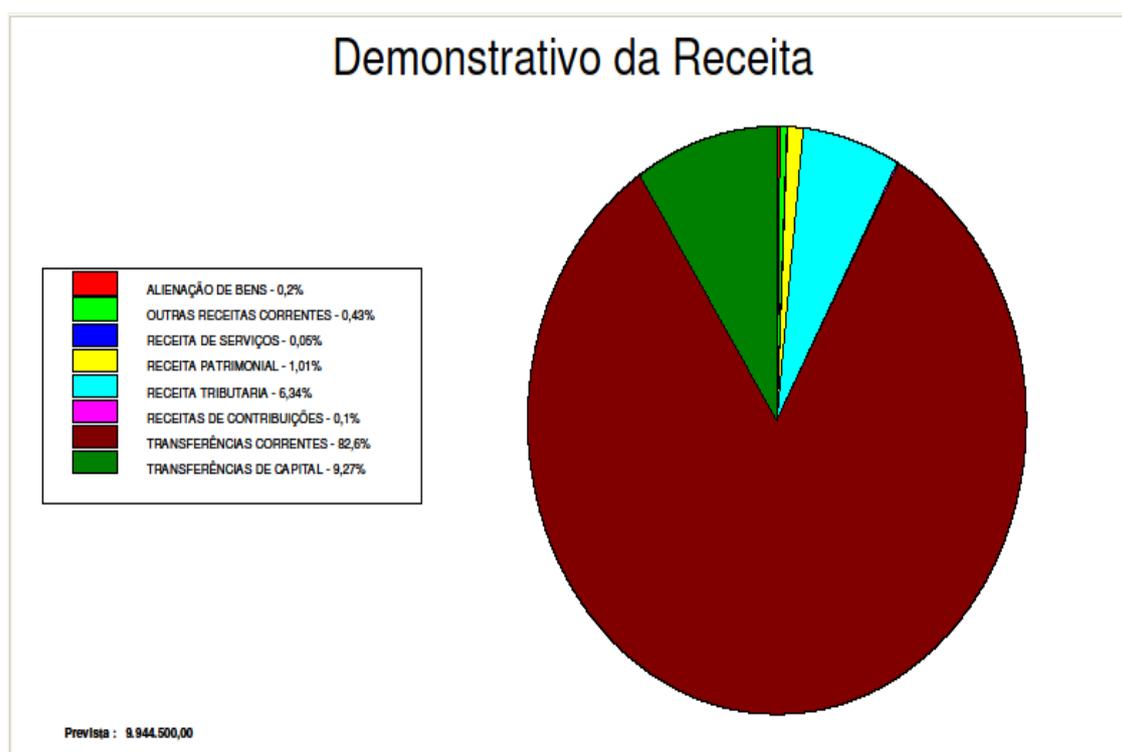


Figura 5 – Demonstrativo das receitas 2012

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças da Prefeitura de Itioca.

Em 2012, do total das receitas, 9,27% foram receitas de capital. Ainda de acordo com o Departamento de Convênios do município, foram creditados em conta específica da Prefeitura o valor de R\$ 221.274,32 (duzentos e vinte e um mil, duzentos e setenta e quatro reais e trinta e dois centavos), foi autorizado convênio junto ao governo do Estado no valor de R\$ 200 mil que por falta de documentação e autorização do Governador estão sendo liberados em 2013.

Por último através do Programa Minha Casa Minha Vida foram liberados mais R\$ 1.000.000.00 (um milhão de reais), mas por conta de legislação própria este recurso não entra nos cofres municipais, porém, cabe ao município elaborar projetos e fiscalizar a execução das obras. Observa o retorno mais contundente dos recursos para obras de infraestrutura.

Se considerar que o município possui uma população de 3.228 habitantes, sobrevivendo com receitas transferências correntes, ou seja, de repasses do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, onde obrigatoriamente 25% devem ser gastos com educação, 15% obrigatoriamente deve ser gasto com saúde, além de gastos com a folha de pagamento e o repasse obrigatório para a Câmara Legislativa, não sobra praticamente nada para investir em obras com recursos próprios.

Dessa forma, conclui-se a grande importância dos projetos se transformarem em convênios, o que gera receitas para o município e da responsabilidade deste para que a receita seja conduzida de forma eficiente na realização das aguardadas obras por parte da população.

5.4 – Dos recursos humanos da equipe de projetos

No gráfico abaixo está a distribuição do pessoal do quadro municipal para proposição, elaboração, fiscalização e prestação de contas ficando da seguinte forma:

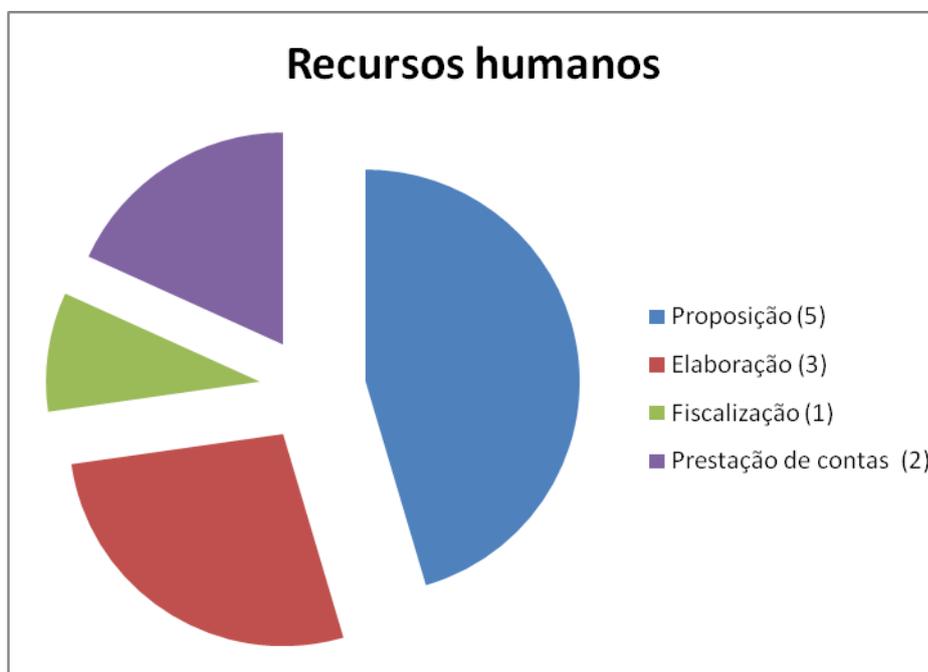


Figura 6 – Distribuição dos recursos humanos para formalização de convênios
Fonte: Autor

O gráfico tem como principal objetivo demonstrar que o número para fiscalizar e acompanhar as obras chega a ser até irrisório e que é preciso um remanejamento de pessoal,

bem como a inserção de funcionários do Departamento de Obras, que tem como responsabilidade legal acompanhar e fiscalizar obras terceirizadas, uma vez que há mais pessoas para efetuar os pedidos de verbas, do que até mesmo para formalizar o convênio.

Observou-se que, por força da Lei Municipal nº 303, é de competência de cada Órgão de execução elaborar projetos e programas, mas, os projetos estão na sua grande maioria localizados junto a Chefia de Gabinete. Isso vai de encontro às competências estabelecidas no item 4.3 do presente trabalho referente a responsabilidade do Departamento de Chefia e Planejamento, mas, é sentida a falta de acompanhamento do Departamento de Obras que legalmente é o responsável pelo acompanhamento e fiscalização das obras terceirizadas.

Conclui-se então a seguinte situação para proposição, elaboração, execução, fiscalização e prestação de contas dos convênios para obras:

1) **Da proposição** - quanto a proposição dos projetos, observa-se estes são solicitados diretamente pelo Prefeito e por seus Assessores junto às Secretarias Estaduais e Ministérios. Eventualmente, alguns Vereadores também conseguem recursos junto a seus Deputados. Formalmente a equipe responsável é composta por cinco pessoas.

2) **Da elaboração da proposta** - na elaboração da documentação e das peças técnicas, cerca de 95% dos projetos ficam sob a responsabilidade do Secretário de Agropecuária, do Chefe de Gabinete e do Engenheiro Civil. São apoiados pelos demais Órgãos em especial a Secretaria de Administração, a Assessoria Jurídica para respectivamente fornecer documentos e fornecer pareceres e, o Departamento de Compras, neste caso responsável pela abertura do processo licitatório. Formalmente este grupo é constituído por 03 pessoas.

3) **Da execução: a execução:** conforme supra citado é realizada por empresa terceirizada, escolhida com base na Lei 8.666/93 e suas alterações.

4) **Do acompanhamento e fiscalização:** o acompanhamento e a fiscalização das obras são de responsabilidade do Engenheiro Civil que elabora as planilhas referentes aos avanços de percentual executado (medição) bem como outras peças técnicas, tais como relatórios. Este profissional é que exige, se for o caso, a reparação e demolição de serviços não condizentes com o projetado. Conta com o apoio da equipe responsável para elaborar a documentação, bem como do Diretor de Departamento de Tributação que também auxilia como fiscal. Oficialmente conta com 01 membro.

5) **Da prestação de contas:** a prestação de contas é vinculada a Secretaria Municipal de Finanças e conta com dois profissionais, a Secretária de Finanças e uma Escriuraria.

Observou-se que a equipe formal responsável pela proposição, elaboração, acompanhamento e prestação de contas é composta por 11 membros diretos. Deste total, cerca de 45% dos membros fazem a proposição, outros 27% elaboram a documentação, 9% (1 pessoa) faz a fiscalização e 18% atuam na prestação de contas. Conforme já mencionado o Engenheiro Civil, responsável pela fiscalização, conta com o apoio de outros colaboradores, mas, é de sua responsabilidade aprovar ou reprovar as obras executadas.

Os Setores envolvidos diretamente na proposição, elaboração, acompanhamento das obras e prestação de contas são dotados de computadores com acesso a internet.

Alguns membros já foram capacitados pela Caixa Econômica Federal e Órgãos do Governo Federal como é o caso do Ministério das Cidades, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério do Desenvolvimento Social. As capacitações tiveram como temática a elaboração de projetos, lançamento das propostas no Sistema de Convênios –SICONV do Governo Federal, bem como procedimento para realizar as medições e prestação de contas dos recursos.

Informações obtidas junto a Prefeitura de Itioca confirmam a estrutura burocrática e morosa na Administração Pública. Relatam que os projetos apresentados pelo município, tanto a nível Estadual quanto a nível Federal, são submetidos, juntamente com a documentação administrativa e outras peças técnicas, para apreciação de uma equipe do Órgão Concedente que verificam a sua viabilidade e se os objetivos propostos estão em acordo com as diretrizes daquele órgão. Somente então é elaborado o Termo de Convênio com o Órgão Conveniente, o que pode em alguns casos demorar mais de um ano.

5.5 Dos projetos em execução no período em análise:

O quadro (pág. 29 e 30) tem como objetivo demonstrar que a maioria das obras terceirizadas apresentou algum tipo de contratempo, ocasionando atraso no cronograma de execução ou má qualidade nos serviços prestados.

Descrição da obra e concedente	Autorizado em (ano)	Formalizado em (ano)	Executado	Em execução	Problema identificado
Quadra coberta (governo federal)	2007	2008		2013	Desistência de empreiteiras e morosidade para execução
Calçamento de Ruas no Centro da cidade (governo federal)	2008	2009	-	-	Paralisada por desistência da empreiteira

Portal Turístico (governo federal)	2009	2010	-	-	Obra paralisada por desistência da empreiteiras
Programa Minha Casa Minha Vida (governo federal)	2009	2010	2012	-	Atraso na execução
Recapeamento asfáltico (governo do estado)	2010	2010	2011	-	Trechos danificados
Calçamento da Vila Ribas (governo do estado)	2010	2010	2011	-	-
Calçamento no Quilombo Cangume (governo estadual)	2010	2010	2011	-	Trechos danificados
Iluminação do Campo de Futebol (governo federal)	2010	2013	-	2013	Atraso na formalização
Programa Água é Vida (governo estadual)	2011	2012	-	-	Falta de repasse suficiente
Canalização do Córrego da Figueira (governo estadual)	2010	2012	-	2013	Atraso na formalização
Obras de calçamento Bairro Pavão (governo estadual)	2012	-	-	-	Sem assinatura de convênio
Obras de calçamento Bairro Lagoa (governo estadual)	2012	2013	-	2013	Atraso na formalização
Programa Minha Casa Minha Vida 2 (Governo Federal)	2012	2012	-	2013	-
Revitalização da Praça central (governo do estado)	2012	2012	2013	-	-
Programa Água é Vida 2 (governo estadual)	2012	2012	-	-	Falta de repasse suficiente

Tabela 1 – Dos projetos em execução no período em análise

Fonte: Autor

As obras com recursos federais foram as que apresentaram os maiores problemas. O principal problema constatado foi a morosidade para a formalização do convênio, que por trâmites burocráticas chegam a ultrapassar um ano. Ainda no tocante aos convênios firmados com a União, o que se observou é que no caso de obras públicas, não ocorre a liberação dos recursos para os cofres públicos. Estes recursos ficam retidos na Caixa Econômica Federal e ou no Ministério e são liberados em parcelas, ou seja, somente após aprovada cada medição.

Este procedimento pode demorar até um semestre para acontecer. Consequentemente as empreiteiras não conseguem investir recursos próprios e aguardar tanto tempo para receberem pelos serviços prestados e pagarem seus fornecedores. Assim, muitos acabam por desistir ou paralisar os serviços.

Portanto, das 05 obras em execução com recursos federais, 04 obras, ou seja 80%, ou estão paralisadas ou foram executadas fora do prazo em decorrência da morosidade para liberação dos recursos financeiros. Outra obra, que corresponde a 20% dos convênios aprovados, apresenta índice de execução abaixo do cronograma de execução, mas, ainda não é considerada problema.

Um pouco diferente do imaginado, estes projetos inacabados que acabam causando transtornos à municipalidade não somente pelo fato desta não possuir uma equipe eficiente para gerir os convênios, mas, principalmente por ineficiência do Governo Federal quanto ao repasse do recurso conforme se evolui a obra, sendo este atraso, justificativa para a empreiteira abandonar ou paralisar os serviços. Esta situação não dá a empreiteira o direito de realizar obras de má qualidade.

Quanto às obras do governo do estado, a liberação dos recursos ocorrem de forma mais ágil. Os recursos são creditados em conta aberta pelo município e uma vez constatado a evolução de obras pelo Engenheiro responsável para efetuar a medição, a própria Prefeitura faz o repasse ao empreiteiro.

Dos 09 convênios liberados, 02 obras de calçamento e recapeamento, ou seja, 22% apresentaram má qualidade com afundamento de alguns trechos, 03 obras, ou seja, 33% tiveram atraso na formalização do convênio, 02 obras que representam 22% ainda não tiveram seus créditos liberados em sua totalidade e 02 obras (22%) apresentaram evolução e qualidade satisfatória, entre estas as Obras de Revitalização da Praça que é motivo de orgulho da população, divulgada por populares inclusive nas redes sociais.

Neste caso, por haver uma maior agilidade na liberação dos recursos e as empreiteiras acelerar o ritmo de obras, faz-se necessária que o acompanhamento e a fiscalização sejam constantes. Observou-se que Prefeitura de Itaoca, o Engenheiro Civil, profissional formalmente contratado para fiscalizar as obras, trabalha também em outro município e comparece apenas às quintas-feiras no período da tarde e eventualmente aos sábados para proceder tal fiscalização.

Na maior parte do tempo, as obras caminham apenas com o acompanhamento de alguns funcionários que não tem a responsabilidade, nem a competência para embargar ou cobrar que a execução ocorra conforme o estabelecido.

Para não gerar outros gastos, a Prefeitura pode de forma eficiente, reestruturar a sua equipe atribuindo a alguns funcionários a responsabilidade quanto ao acompanhamento e fiscalização de obras em sintonia com o Engenheiro Civil. Diante desse fato, torna-se imprescindível uma equipe treinada para auxiliar o Departamento de Engenharia para

informá-lo sobre o andamento das ações propostas, utilizando-se inclusive dos meios tecnológicos e mesmo a distância, este profissional que é o responsável técnico, poder acompanhar se os serviços estão ou não sendo feito em acordo com o estabelecido.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho demonstrou a importância da fiscalização como ferramenta para melhorar a eficiência das obras públicas terceirizadas. Sobretudo, aos pequenos municípios, como é o caso de Itaoca que conta com estas importantes receitas para implementar obras que venham a melhorar a qualidade de vida de seus munícipes.

Constatou-se que as obras que apresentam os maiores problemas no município são aquelas financiadas com recursos federais. Os recursos para implantação de obras públicas financiadas com recursos federais, principalmente aqueles oriundos de Emenda Parlamentar, são as mais afetadas devido a um processo burocrático para a aprovação do projeto e a liberação do recurso que ainda acontece de forma parcelada e com atraso que pode chegar a até 06 meses após a realização de cada etapa.

Há exceção se a obra for financiada com recursos do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC, que neste caso acontece de forma mais rápida. Aliado a isto, em cidades pequenas, como é o caso em estudo, há pouca mão de obra qualificada e empreiteira sem recursos financeiros. Sendo assim resta pouco a fazer pela equipe de gerenciamento de projetos no sentido de se fazer cumprir os prazos previstos no cronograma, uma vez que estas empreiteiras dependem do repasse para dar continuidade na obra.

Verificou-se ainda que o Departamento de Obras que legalmente tem a função de acompanhar e fiscalizar as obras terceirizadas não está representado na equipe de 11 (onze) pessoas que compõe a equipe de projetos da Prefeitura do Município de Itaoca. Certamente a ausência de mais funcionários, especialmente aqueles integrados na Secretaria de Obras, com sua experiência contribuiriam muito para auxiliar no processo de acompanhamento e fiscalização de obras.

Sugere-se a união dos prefeitos, sobretudo dos pequenos municípios onde a dificuldade financeira é maior, para lutar junto as Parlamentares Federais a fim de se criar mecanismos, previstos em Lei, para tornar mais ágil o atual sistema de repasse dos recursos da União para execução de obras nos municípios. Como modelo, pode ser utilizado a forma de repasse do Governo do Estado de São Paulo. Dessa forma, evita-se ainda que milhões escoem-se pelos ralos, uma vez que uma obra paralisada acaba por se deteriorar e antes mesmo de se entregue a população, já necessita de reparos.

Do contrário, com este sistema burocrático e moroso, sofre a população que não vê suas necessidades atendidas, sofre os técnicos municipais que acabam sendo muitas vezes injustamente chamados de incompetentes, corruptos e ladrões. Além do mais, quando a

empreiteira abandona as obras, nem sempre outra assume pelo mesmo preço, carecendo que a prefeitura faça o realinhamento de preços ficando estes valores alterados como contrapartida municipal.

No caso do município de Itaoca, as obras realizadas com recursos estaduais acontecem de forma mais acelerada, dada a disponibilidade do recurso financeiro e a facilidade para a sua liberação. Reforça-se assim a necessidade de uma equipe bem treinada para contribuir no acompanhamento e fiscalização, de modo a evitar que etapas sejam atropeladas por parte da empreiteira. Se a equipe utilizar-se de ferramentas tecnológicas, tais como fotos, vídeos, internet e outros equipamentos, o técnico responsável poderia acompanhar as obras e mesmo que a distância dar sua opinião técnica quanto ao andamento dos serviços.

Vale ressaltar que um dos princípios da Eficiência é fazer melhor com os recursos disponíveis. Portanto “inchar” a máquina administrativa com pessoal e equipamentos caríssimos não é o que se propõe e que deva ser feito. Assim integrar mais pessoas, especialmente representantes da Secretaria de Obras, não geraria outro custo para a municipalidade.

Torna-se fundamental ainda o envolvimento da população nos projetos. E o Poder Público deve incentivar a participação popular, como forma inclusive de auxiliar no processo de acompanhamento e fiscalização das obras, que afinal, irão atender os seus interesses e, não há ninguém melhor para dizer se está bom ou ruim do que o próprio beneficiado.

Investir na qualificação dos funcionários, atribuir responsabilidade para poder se cobrar resultados, discutir políticas públicas que vá de encontro ao interesse da maioria dos cidadãos, melhorar a eficiência dos serviços prestados e buscar recursos para atender os anseios da população, sobretudo aquelas mais necessitadas, são algumas das metas que devem ser perseguidas por um bom Gestor Público Municipal. Cabe a nós contribuinte, contribuirmos também como nossa participação nas audiências públicas e propormos ideias que visem a melhoria de nossa cidade, fazendo valer o nosso papel de fiscalizador do nosso próprio dinheiro. Afinal o município é a nossa casa e como tal devemos cuidar.

Sugere-se, para efeito de confrontação e maiores constatações, que pesquisas futuras sejam abordadas com modelos quantitativos, para se fazer uma reavaliação dos resultados obtidos.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Djalma G. **Treinamento: seus públicos e seus métodos.**

BRASIL. Lei Complementar 101, Lei de Responsabilidade Fiscal, artº 8º e Parágrafo Único. Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/11238936/artigo-48-lc-n-101-de-04-de-maio-de-2000>. Acesso aos 12.11/2013.

BRASIL. **Constituição Federal, princípio da eficiência, artº 37.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso aos 11.11.2013.

CERVO, Amando Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CHIAVENATO, Idalberto. Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2001
GONÇALVES, J. E. L. **Os impactos das novas tecnologias nas empresas prestadoras de serviço.** Revista Administração de Empresas, v. 34, n. 1, p.63-81, 1993.

GUIMARÃES, T. A. **A nova administração pública e a abordagem da competência.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 125-140, maio/jun. 2000.

HOTCHKIN, G. L. **Task and productivity analysis in foodservice operations. In: Foodservice Systems.** London: Academic Press, 1979.

IBGE. **Cidades.** Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso aos 13.09.2011.

INSTITUT, Project Management.[S.I]: O que é Gerenciamento de Projetos? 2008. Disponível em: <<http://brasil.pmi.org/brazil/AboutUS/WhatIsProjectManagement.aspx>> - acesso aos 11/10/2013.

ITAOCA. **Lei Municipal** nº 303 de 13 de junho de 2005 que dispõe sobre a Estrutura Administrativa Municipal.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: alheiros, 2006.

NACIONAL, Secretaria do Tesouro. [S.I]:Instrução Normativa nº 01/97.Disponível em <http://www.conveniosfederais.com.br/IN/in0197final.htm>. Acesso aos 09/11/2013.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de Metodologia Científica.** Projeto de pesquisa, TGI, TCC, Monografias, Dissertações e Teses. São Paulo: Pionera, 2004.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão Democrática e Participativa.** Santa Catarina, 2010 (pág. 81).

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Manual de Orientação aos Novos Administradores. Porto Alegre, 2009.

UNIÃO, Controladoria Geral. [S.I]: O Verador e a Fiscalização dos Recursos Públicos Municipais. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/CartilhaVereadores/Arquivos/CartilhaVereadores.pdf> - acesso aos 08/11/2013

VERGARA, Sylvia Constant. **Projeto e relatório de Pesquisa em Administração**, 6ª Ed, São Paulo: Atlas, 2005.

YIN, J. Z. **Technological capabilities as determinants of the success of technology transfer projects**. Technological Forecasting and Social Change, v. 42, p. 17-29, 1992.

APÊNDICES

(Material **produzido pelo autor**, de auxílio à pesquisa e que facilita a compreensão do trabalho.)

APÊNDICE A – Fotos do autor da ligeira raposa marrom em seu habitat natural.

...

ANEXOS

*(Material **NÃO produzido pelo autor**, de auxílio à pesquisa e que facilita a compreensão do trabalho.)*

ANEXO A – Pintura Cão Preguiçoso de Hot Dog Guinness

...