

## O Controle Externo das Obras Públicas: Um Panorama Sobre os Principais Aspectos Relacionados ao Tema

**Glinton José Bezerra de Carvalho Ferreira**

Engenheiro Civil (UFC) / Advogado (UNIFOR)

MBA em Gestão Empresarial – FGV/RJ

MBA em Gerenciamento de Obras e

Tecnologia da Construção – UNIP/SP

Analista de Controle Externo, Assessor Técnico

em Gabinete de Conselheiro (TCE/CE)

**Resumo:** O forte avanço das obras públicas nos dias atuais se constitui em elemento propulsor da economia nacional, contribuindo para o desenvolvimento da infraestrutura e favorecendo o crescimento do país. Na contramão da história, permanecemos ainda contaminados pela ganância de alguns gestores, que se utilizam indevidamente do poder público para a satisfação de interesses particulares, quando deveriam administrar buscando a proteção do patrimônio público e do interesse social, haja vista estar sob a responsabilidade coletiva o pagamento dos tributos que garantem a receita estatal. Os mecanismos de controle surgem como uma das esperanças da sociedade para manter a predominância do interesse público sobre o particular. No âmbito do controle externo, os Tribunais de Contas começam a ganhar maior notoriedade e respeito social, em razão do trabalho técnico, ético e fundamentado com que avaliam os atos dos gestores concernentes aos dispêndios públicos realizados, em especial no que se refere às obras públicas, em razão das vultosas cifras aplicadas. Neste contexto, o presente trabalho pretende mostrar um panorama dos principais aspectos relacionados à atuação do controle externo na fiscalização das obras públicas.

### Introdução

A Administração Pública, sujeita ao princípio constitucional da eficiência, tem tido dificuldade em responder adequadamente às demandas e desafios atuais, uma vez ser necessária a presença de agentes preparados para lidar com problemas complexos e uma estrutura que permita gerir di-

ferentes funções.

A busca pela eficiência não pode prescindir de atender aos preceitos legais e não pode causar dano ao erário. Neste contexto, os Tribunais de Contas perfazem sua atuação como órgãos de controle externo mediante a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional dos entes administrativos sob sua tutela, visando lhes avaliar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos.

Entre as linhas mestras de atuação das Cortes de Contas, está o controle externo das obras públicas. Acerca destas, percebe-se a má qualidade técnica das construções e os constantes problemas de sobrepreços e fraudes em licitações, além de irregularidades de toda ordem, incluindo o desrespeito para com o meio ambiente.

Tais evidências, que levam as obras públicas a serem consideradas piores do que suas equivalentes, realizadas para a área privada, estão em desacordo com as necessidades do Estado e da própria sociedade.

Para alterar esta situação, vale um esforço conjunto, combinando uma atuação criteriosa dos órgãos de controle a uma participação social mais presente, para que, mesmo aos poucos, possa-se direcionar a Administração Pública a cumprir sempre o interesse público.

Procura-se, aqui, contribuir para uma reflexão que ajude a gerar nos partícipes sociais um desejo de entender a missão dos entes de controle e os auxiliar a terem uma atuação mais profícua, enfatizando as obras públicas e sua importância no desenvolvimento do país.

## **1. O Controle Externo inserido no Sistema de Controle da Administração Pública**

Conforme Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011), por ser o controle uma atividade inerente ao ser humano, emerge de fundamental importância o seu conhecimento como suporte para a manutenção do equilíbrio da vida em sociedade com fins ao bem comum.

Outrossim, entende Moreira Neto (2009) que, quanto à ação estatal, tanto na gestão dos interesses sociais como em relação aos seus próprios interesses, esta ação deve sempre se pautar de modo vinculado ao que vem

definido pela ordem jurídica como interesse público.

Portanto, no dizer de Zymler (2008), controlar a gestão pública significa acompanhar a evolução de determinada atividade, confrontando o desempenho observado com padrões anteriormente definidos, e, caso seja detectado algum desvio em relação a esses padrões, deverão ser adotadas medidas tendentes a corrigi-lo, e ainda, caso encontrada irregularidade, poderá haver a punição dos responsáveis por esse desvio.

Neste diapasão, torna-se imprescindível um maior aparelhamento dos órgãos de controle, com o conseqüente reconhecimento do corpo técnico envolvido, de modo a suprir cada vez mais e melhor a demanda que lhe é direcionada, entendendo pela relevância da função institucional que a estes cabe, muito mais pela reta e justa observância do interesse público que pelo poder sancionador derivado desta atividade, considerando ainda que, no controle exercido, vislumbram-se vários aspectos, como a conduta do gestor, os resultados por este obtidos na concretização das políticas públicas, além da boa e regular utilização dos recursos públicos sob sua responsabilidade.

No que se refere ao controle externo, segundo Meirelles (2000), consiste naquele que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado e visa a comprovar a probidade desta e a regularidade na guarda e no emprego de bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento.

Sobre o tema, segue importante ensinamento, abaixo enunciado:

O objeto do controle externo são os atos administrativos em todos os poderes constituídos nas três esferas de governo e atos de gestão de bens e valores públicos. O controle externo da Administração Pública, realizado pelas instituições a quem a Constituição atribuiu essa missão, é exigência e condição do regime democrático, devendo, cada vez mais, capacitar-se tecnicamente e converter-se em eficaz instrumento da cidadania, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública. (LIMA, 2008, P. 9)

Examinando a definição anteriormente dada por Meirelles (2000),

qualquer órgão pode efetuar o controle externo, caso tenha a incumbência de controlar a atividade desenvolvida por outro que não esteja na mesma estrutura de poder. É neste sentido que Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011) esclarecem que o sistema de freios e contrapesos pode ser considerado uma espécie de controle externo, considerando as funções administrativas atípicas dos Poderes.

Em relação ao controle exercido pelos Tribunais de Contas, este tem por base os dispositivos constitucionais dispostos no §1º do art. 31 e no caput do art. 71, conforme segue:

Art. 31. (...)

§ 1º - 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.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...).

Ressalte-se que o termo auxílio não corresponde à subordinação. De acordo com Pascoal (2007), os Tribunais de Contas são órgãos autônomos e colegiados, cujos membros possuem as prerrogativas da magistratura judiciária. Possuem natureza administrativa e atuam junto ao Poder Legislativo na consecução de suas competências determinadas constitucionalmente, através dos incisos disciplinadores do art. 71.

Neste sentido, pronunciou-se o Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1.140-5, Relator Min. Sydney Sanches:

Não são, entretanto, as Cortes de Contas órgãos subordinados ou dependentes do Poder Legislativo, tendo em vista que dispõem de autonomia administrativa e financeira, nos termos do art. 73, caput, da Constituição Federal, que lhes confere as atribuições previstas em seu art. 96, relativas ao Poder Judiciário.

Entretanto, de acordo com Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011), a relação entre o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas deve ser simbiótica: aquele orienta a atuação deste através do arcabouço legal, e este leva ao conhecimento dos parlamentares as informações necessárias a fim de que a Administração Pública possa ser aperfeiçoada.

Acerca da evolução do sistema de controle externo, Citadini (1995) infere que, na atualidade, é praticamente inconcebível uma fiscalização de ato administrativo ater-se somente ao julgamento da legalidade. Procura-se, agora, incorporar novas técnicas de auditoria que permitam a apreciação das contratações e execuções de obras e serviços de modo mais abrangente, incluindo o exame da economicidade, eficiência, legitimidade e resultados, e superando, em última análise, a mera fiscalização formal.

Destarte, o controle moderno não o permite ser entendido como “inimigo” do gestor público, muito ao contrário, está ao lado deste para integrar e favorecer todas as ações de gestão, de modo que não haja o desperdício de recursos, ao mesmo tempo em que se possa elevar a possibilidade de alcance das metas pretendidas, com efetividade, em favor de todos.

## **2. As Obras Públicas e suas Especificidades**

De acordo com Altounian (2009), o quantitativo de recursos pertencentes à sociedade despendidos na execução de obras públicas deve receber especial atenção por parte dos gestores responsáveis por sua aplicação, não somente pelas vultosas cifras relacionadas e peculiaridades de cada obra, mas também pela normatização a ser obedecida, com destaque para a Lei nº 8.666/93, que rege as licitações e contratos administrativos.

Adverte Oliveira (2010) que a contratação e a execução de obras públicas envolvem inúmeros procedimentos e providências, os quais nem sempre são de conhecimento dos responsáveis por estas funções. Desta forma, tais obras somente serão adequadamente executadas se o gestor público tiver a preocupação com o planejamento, a elaboração de criteriosos projetos e orçamentos, além de contar com um corpo técnico habilitado e capacitado para realizar as respectivas atribuições.

Sobre o tema, Bonatto (2010) afirma não ser novidade a reflexão de

que as obras e os serviços de engenharia, desde sua licitação até a entrega do objeto, quando esta ocorre, podem padecer de vícios que impliquem excessiva onerosidade aos cofres públicos. Os defeitos iniciam na fase interna, no planejamento apressado, em projetos de engenharia e arquitetura de qualidade duvidosa, com consequentes orçamentos imprecisos, cujo resultado, fatalmente, não trará o retorno social esperado pelo bom administrador.

Destarte, quando o gestor público pretender realizar uma obra pública, muitas vezes para se mostrar com maior evidência perante a sociedade, deve visar, na realidade, a melhoria da qualidade de vida da população, sendo para isso necessário planejar bem a obra, verificando a qualidade dos projetos concebidos e fiscalizando os aspectos técnicos e ambientais, sempre com a observância da legislação correlata.

Em razão da constatação de graves irregularidades na gestão de recursos canalizados para a área de obras públicas, como superfaturamento, direcionamento em licitações, abandono dos empreendimentos, entre outros tantos problemas dos mais variados tipos, somados ao grande volume de obras decorrentes do forte desenvolvimento da infraestrutura nacional nos últimos anos, percebe-se modernamente uma atuação mais efetiva no setor por parte dos órgãos de controle externo.

Com efeito, conforme salienta Altounian (2009), a área de obras públicas sempre se destacou no grupo de investimentos realizados no âmbito da Administração Pública, quer pela sua materialidade, quer pela importância social da conclusão dos empreendimentos.

As peculiaridades inerentes à execução de uma obra transformam cada empreendimento em um objeto singular, diferentemente de produtos e serviços padronizados. Cada projeto possui características ímpares que os diferencia, como o padrão de acabamento, a concepção estrutural, os custos de material e mão-de-obra locais, os diferentes tipos de solo, os prazos para conclusão, entre outras.

Portanto, não é raro o surgimento de falhas que parecem inicialmente de pequena monta, mas que causam efeitos ou prejuízos de grande dimensão. Além disso, complementa Altounian (2009), a implementação de uma obra exige a correta administração, muitas vezes, de diversos contratos e procedimentos licitatórios distintos, como: a elaboração do projeto básico,

a execução da obra, a implementação das instalações especiais, a aquisição de equipamentos, a supervisão, a compra de materiais etc. Assim, somente com a perfeita concatenação de todos, será possível o sucesso materializado no objeto final.

A par disso, os diversos ramos de engenharia estão suficientemente desenvolvidos sob o prisma técnico para assegurar a conclusão das obras sem desvios significativos em relação ao projeto original. Contudo, os técnicos responsáveis pela condução da contratação devem, cada qual dentro de sua competência, assegurar que as normas estão sendo cumpridas e que profissionais habilitados estão à frente da gestão e da execução dos empreendimentos.

No que tange ao elemento conceitual, verifica-se uma sutil diferença entre obra pública e serviço de engenharia. Aquela consiste em toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem sob o domínio público, podendo ser executada de forma direta, quando o órgão ou entidade da Administração a faz por seus próprios meios, ou de forma indireta, modo mais comum, principalmente para os grandes empreendimentos, quando a Administração contrata a execução com terceiros por meio de licitação.

Já os serviços de engenharia se classificam em atividades nas quais o emprego de mão-de-obra e equipamentos prepondera sobre a aplicação técnica. Portanto, fazem parte desta classificação as atividades de demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais, entre outras.

Furtado (2007) entende que, para se distinguir esses dois contratos (obras e serviços), o critério que se utiliza é a análise da tangibilidade, da materialidade de seu objeto. Será obra o contrato que crie nova materialidade, como uma reforma que possa ampliar a edificação anterior ou mudar sua feição. Neste caso, será licitada e contratada a execução de uma obra. Ao contrário, continuando no exemplo, na conservação ou manutenção predial, nenhum aspecto material visualmente novo será criado. Logo, está-se diante de um serviço.

Esta distinção só passou a ganhar maior importância na prática com

o advento do pregão e a evolução da jurisprudência, quando esta passou a aceitar a utilização daquela modalidade licitatória para a contratação de serviços comuns de engenharia.

Por fim, Fernandes (1999) lembra que as obras e serviços somente são considerados de engenharia desde que pertençam ao rol das atividades que exijam a responsabilidade de um profissional vinculado ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), haja vista que somente os profissionais vinculados ao sistema CONFEA podem ser responsabilizados pela sua execução, conforme a Lei Federal nº 5.194/66.

Com relação à ação de planejar, esta é absolutamente fundamental em qualquer atividade que se execute, considerando que sua ausência provavelmente tornará errado na origem todo o percurso que se buscará a frente, gerando grandes problemas, alto custo, tempo despendido e até graves ilegalidades.

No seio da Administração Pública, o planejamento é uma necessidade, muito antes de ser uma exigência. A presença de instrumentos legais, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o Plano Diretor e de Saneamento Básico no âmbito municipal, são exemplos normativos que informam a necessidade de regulamentação prévia da despesa a realizar, priorizando os programas governamentais dentro dos limites legais e orçamentários.

Com relação às obras públicas, a fase de planejamento jamais deve ser ignorada. Ensina Oliveira (2010) que o planejamento da obra significa a adoção de uma série de providências que visam dotar a Administração de informações e dados que possibilitam o desempenho de suas funções com segurança, ao tempo adequado, com otimização de recursos e resposta aos anseios da sociedade. Ademais, o planejamento deverá resultar em um Plano de Gerenciamento do Projeto, não muito usual na gestão pública, mas de extrema relevância para o adequado acompanhamento da execução da obra, e possui alguns instrumentos, como o programa de obras, o estudo de viabilidade técnica e econômica, o planejamento de recursos financeiros e a correta elaboração de projetos, da licitação e da execução.

Reconhece-se um gestor público sábio quando este se utiliza de um

bom planejamento para resolver inúmeras situações que envolvam obras públicas, a fim de impedir que efeitos desagradáveis ocorram no futuro. Mesmo assim, ainda se constata um grande número de obras com sérios e graves problemas decorrentes da negligência desta etapa fundamental.

A conclusão de obra pública é evento que depende de uma série de outras etapas, que se iniciam muito antes da licitação propriamente dita e se constituem em passos fundamentais para a garantia de sucesso do empreendimento. O cumprimento ordenado dessas etapas leva à obtenção de um conjunto de informações precisas que refletirão em menor risco de prejuízos à Administração. Para facilitar a visualização dessas etapas, recorre-se à tabela abaixo:

### Etapas de Desenvolvimento das Obras Públicas

Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4	Etapa 5
Fase preliminar à licitação	Fase interna da licitação	Fase externa da licitação	Fase contratual	Fase posterior à contratação
<ul style="list-style-type: none"> <li>* Programa de necessidades</li> <li>* Estudos de viabilidade</li> <li>* Anteprojeto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Licenciamento ambiental</li> <li>* Projeto básico</li> <li>* Projeto executivo</li> <li>* Recursos orçamentários</li> <li>* Edital de licitação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Publicação do Edital</li> <li>* Comissão de licitação</li> <li>* Recebimento de propostas</li> <li>* Procedimento da licitação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Contrato</li> <li>* Fiscalização da obra</li> <li>* Recebimento da obra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Operação</li> <li>* Manutenção</li> </ul>

Na fase preliminar de licitação, a importância consiste em estabelecer parâmetros que sirvam para a tomada da decisão de licitar. Busca-se identificar necessidades, estimar recursos e escolher a melhor alternativa para fazer frente aos anseios sociais. Assim, ultrapassar esta fase sem a correta dimensão da viabilidade do empreendimento, por exemplo, pode resultar em desperdício de recursos públicos.

Segundo Altounian (2009), o primeiro passo para qualquer empreen-

dedor na área de obras é definir um programa de necessidades, tendo em mente os recursos disponíveis. O objetivo é eliminar alternativas inviáveis sob o aspecto técnico, econômico e social, priorizando aquelas que apresentarem melhor conteúdo de oportunidade e conveniência, haja vista a presença de um componente político de investimento em setores distintos.

Os estudos de viabilidade objetivam eleger o empreendimento que melhor responda ao programa de necessidades, sob o enfoque legal, econômico, social e ambiental. Para cada alternativa, haverá o estabelecimento dos custos estimados, prazos de execução e benefícios de implantação. Não se trata de uma noção precisa, mas com critérios suficientes para definir a escolha, garantindo que as demais etapas evoluirão a contento.

Após a definição do empreendimento a executar, passa-se à elaboração e representação técnica da solução aprovada através do anteprojeto. Neste, deve-se apresentar os principais elementos - plantas baixas, cortes e fachadas – de arquitetura, da estrutura e das instalações em geral, além de determinar o padrão de acabamento e o custo médio do empreendimento. Embora não contenha todos os detalhes de projeto necessários à licitação, o anteprojeto estabelece diretrizes a seguir, e sua importância é ainda maior em obras de grande porte.

Na fase interna da licitação, importa, de início, verificar que as exigências ambientais para executar uma obra pública não diferem daquelas para uma obra particular. Sob este prisma, a Constituição da República, em seu art. 225, estabelece:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Conforme Bonatto (2010), ao executar uma obra pública, a Administração, dos três entes federativos, deve agir de toda maneira que não cause dano ao meio ambiente, não só pelo exemplo, mas também pela consciência e pelo dever, devendo ser o devido licenciamento ambiental o marco

inaugural da fase interna à licitação.

Entretanto, em face do art. 10 da Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, verifica-se que não são todas as situações em que é exigido o licenciamento ambiental. Apesar disso, quase todas as obras públicas de maior vulto estarão submetidas ao preceito normativo enunciado, posto que o legislador se preocupou em alcançar todas as obras efetiva e potencialmente poluidoras, inclusive as que possam causar algum tipo de degradação ambiental, com a exigência do licenciamento.

Destarte, nenhuma obra ou serviço de engenharia potencialmente causador de significativa degradação ambiental poderá ser licitado sem que antes se elabore e aprove o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e sem que antes se obtenha, no mínimo, a licença ambiental prévia, sob pena de anulação do procedimento licitatório.

No tocante ao projeto básico, este não é sinônimo de projeto simples, muito ao contrário, representa a base gráfica e descritiva da obra pública e consiste no elemento mais importante para a sua execução. Isto porque se houver falhas em sua concepção, os fins almejados pela Administração estarão seriamente comprometidos.

O projeto básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra ou serviço a ser realizado. Além disso, deve atender às normas técnicas e legislação vigente e, ainda, ser elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento.

Um projeto básico que atenda essas exigências deve ter dimensões, especificações e quantidades de serviços e de materiais dos empreendimentos, permitindo a definição de orçamento detalhado e de métodos construtivos, além da elaboração de cronograma.

Convém ressaltar que os componentes necessários à instrução desses elementos, bem como seus níveis de detalhamento, variam de acordo com a natureza, tipo, porte e complexidade da obra ou serviço. A Resolução nº 361/91 do CONFEA determina que os custos dos quantitativos de serviços inseridos no projeto básico assegurem uma aproximação de mais ou menos

15% em relação ao custo total real da obra.

No que concerne ao projeto executivo, o ideal é que este seja elaborado antes da licitação da obra pela Administração ou pela empresa contratada para tal fim por meio de licitação própria, de modo a evitar futuras alterações e, conseqüentemente, aditivos ao contrato. Ademais, um projeto executivo bem elaborado antes da licitação auxilia a Administração no perfeito conhecimento da obra como um todo, permitindo a avaliação do seu custo com maior precisão.

Apesar disso, conforme explica Altounian (2009), o projeto executivo tem como peculiaridade a possibilidade prevista em lei de ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que assim autorizado pela Administração.

Ensina Oliveira (2010) que o projeto executivo nada mais é do que o projeto completo com o detalhamento construtivo (complementando o projeto básico), executado segundo as diretrizes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Destarte, constitui-se na solução definitiva do projeto, com todas as interferências dos projetos complementares, definidas, incorporadas e compatibilizadas com o projeto arquitetônico, além do detalhamento específico de todos os elementos construtivos e áreas de maior complexidade, possuindo informações necessárias à perfeita execução das obras.

A análise acerca dos projetos permite antever fatores de risco que precisam ser eliminados para a perfeita execução das obras públicas. Entre estes fatores, destacam-se a ausência de memorial descritivo, especificações, plantas, estudos geotécnicos e topográficos, falta de anotação de responsabilidade técnica, imprecisão nos orçamentos, entre outros.

Sobre este último fator de risco mencionado, importa ressaltar a extrema importância de um orçamento detalhado compatível com a obra pública, de forma a servir de fiel paradigma para o custo real a ser efetivado. Este orçamento é formado pelos custos diretos com o acréscimo percentual de uma taxa denominada BDI.

Neste contexto, os custos diretos da obra se apresentam como o somatório do produto “quantitativo x custo unitário” de cada um dos serviços necessários para a execução do empreendimento, nele estando inclusos

materiais, equipamentos e mão-de-obra, específicos para a realização dos serviços, com a adição dos encargos sociais da mão-de-obra, além de outros custos originariamente indiretos, como administração local, instalação de canteiro e acampamento, almoxarifado, instalações provisórias de água e energia, placas de obra, mobilização e desmobilização etc., que, no entanto, devem constar detalhadamente na planilha orçamentária como custos diretos, visando a dar maior transparência ao orçamento.

Já as despesas indiretas se relacionam com o gerenciamento externo da obra, incluindo o pagamento dos tributos, a administração do escritório central da empresa contratada, com o seu corpo técnico e equipamentos de apoio, gastos com consultorias, laudos, entre outras.

A estes componentes relativos às despesas indiretas, une-se o lucro a ser auferido pela empresa contratada para a execução da obra pública ou serviço de engenharia, formando uma taxa percentual a incidir sobre os custos diretos totais do empreendimento, conhecida pela sigla BDI ou LDI (Bonificações ou Lucros e Despesas Indiretas). Com base nestes elementos, conforme anteriormente mencionado, forma-se o orçamento ou preço da obra, que pode ser expresso pela seguinte relação: Preço = Custos Diretos + BDI.

A verificação dos preços das obras públicas assenta-se no controle da licitação de origem, pois é neste momento que o preço do contrato é fixado por meio da proposta vencedora. É também nesta fase que se define o objeto do contrato, que outro não é senão o demonstrado em projeto básico. É importante salientar que o demonstrativo analítico da taxa de BDI utilizada no orçamento-base da licitação também deve constar da documentação do procedimento licitatório.

No que tange aos tributos, é vital que somente sejam incluídos na taxa do BDI aqueles pertinentes, não devendo constar do cálculo os de natureza direta e personalística, caso do IRPJ e da CSLL, que oneram pessoalmente o contratado e que, por esta razão, não devem ser repassados à contratante, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 644/2007 – Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, 18 abr. 2007).

A fase interna da licitação ainda deve considerar aspectos relacionados aos recursos orçamentários e ao edital do certame. No contexto dos recur-

os orçamentários, verifica-se a necessidade de cumprimento dos requisitos legais de responsabilidade fiscal (arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF), com o objetivo de que ocorra uma gestão pública transparente e planejada, cuja indicação do recurso próprio para a despesa pública é procedimento indispensável, conforme estipulado no art. 38, caput, da Lei nº 8.666/93.

Vale lembrar que não é suficiente que haja previsão dos recursos necessários à obra pública, é preciso também que haja provisão de recursos para o seu futuro funcionamento.

Outro ponto fundamental consiste em que o órgão contratante preveja os recursos necessários ao pagamento da obra ou serviço, dentro do mesmo exercício financeiro, com base no cronograma físico-financeiro estabelecido no projeto básico. Porém, se a execução ultrapassar um exercício financeiro, a Administração não poderá iniciá-lo sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. Além disso, só podem ser autorizados serviços para os quais existam os créditos orçamentários correspondentes, devidamente empenhados, em conformidade com os arts. 58, 59 (caput) e 60 (caput), da Lei nº 4.320/64.

Em relação ao edital da licitação, trata-se de documento de regulamentação do procedimento licitatório e deve estar de acordo com o art. 40 da Lei nº 8.666/93. As informações contidas devem estar prévia e minuciosamente analisadas, haja vista que, após a publicação, qualquer alteração posterior representará atraso no respectivo processo administrativo. Ademais, o edital influenciará na condução do empreendimento até o final.

Destarte, cuidados devem ser tomados para que o edital evite restringir a livre concorrência, e, ao mesmo tempo, permita afastar empresas sem condições técnicas e financeiras para executar a obra. Para isso, faz-se mister a atuação da procuradoria jurídica do órgão no sentido de examinar e aprovar o documento editalício.

A fase externa da licitação começa com a publicação do edital de licitação e termina com a assinatura do contrato para execução do empreendimento. O objetivo de licitar é garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Entretanto, as obras e serviços de engenharia só poderão ser licitados quando estiverem presentes os “quatro pilares de sustentação”, a saber: projeto básico, devidamente aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados; orçamento detalhado em planilha que expresse a composição de todos os seus custos unitários; recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações do exercício em curso, de acordo com os respectivos cronogramas; e o produto esperado da execução da obra ou serviço de engenharia deve estar contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso (funcionalidade).

A publicação do edital de licitação objetiva alcançar o maior número possível de licitantes e deve ser feita com base no art. 21 da Lei de Licitações (nº 8.666/93). Já a comissão de licitação tem como objetivo promover o processo licitatório em todas as suas fases, elaborando, publicando e divulgando o edital de licitação, prestando esclarecimentos aos licitantes, recebendo e analisando as propostas, possuindo os participantes a responsabilidade solidária pelos seus atos, salvo registro individual justificado e lavrado em ata.

O art. 43 da Lei nº 8.666/93 define a sequência de procedimentos que ocorrem após o recebimento das propostas. Vale destacar que a abertura dos envelopes de habilitação e proposta de preços não pode ser feita de forma simultânea. Primeiro é aferida a qualificação dos licitantes, depois se classificam os preços, eliminando os inexequíveis e os que ultrapassarem o valor global do orçamento paradigma ou apresentarem valores unitários superiores aos critérios de admissibilidade definidos pela Administração para estes.

Segue-se à fase de recursos, a homologação e a adjudicação do vencedor, quando, então, passa-se à etapa contratual.

A fase contratual se inicia com a assinatura do contrato e a emissão da ordem de serviço e se encerra com o recebimento da obra. Para que a empresa vencedora da licitação possa efetivamente iniciar os serviços, faz-se necessário que a seguinte documentação seja providenciada: anotações de responsabilidade técnica (ARTs) dos responsáveis pela obra pública, registrada no CREA do Estado onde se localizar o empreendimento; licença ambiental de instalação obtida no órgão ambiental competente, quando for o caso; alvará de construção, obtido na Prefeitura Municipal onde a obra se

encontrar; certificado de matrícula da obra de construção civil, obtido no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no prazo de 30 dias contados do início das atividades; e ordem de serviço da Administração autorizando o início dos trabalhos.

Qualquer alteração posterior à assinatura do contrato em projetos, especificações técnicas, cronograma físico-financeiro e planilhas orçamentárias, deverão ser justificadas por escrito e previamente autorizadas pela autoridade competente para celebrar o contrato. No caso de alterações de especificações técnicas, é preciso atentar para a manutenção da qualidade, garantia e desempenho requeridos inicialmente para os materiais a serem usados.

Um aspecto de grande relevância nos contratos administrativos diz respeito aos limites legais para alterações por meio de termos aditivos. Nesse ínterim, a Lei de Licitações (nº 8.666/93) fixou em seu art. 65, os casos em que os contratos poderão ser alterados, sempre com as devidas justificativas.

Conforme bem se posiciona Oliveira (2010), as deficiências de planejamento são fruto de ações governamentais apressadas, e o descumprimento dos aspectos exigidos para elaboração do projeto básico são fatores motivadores de aditivos que incluem até itens não previstos originariamente, permitindo que novos preços sejam “fixados” entre as partes. Destarte, de maneira indevida, as contratações ocorrem já antevendo o permissivo legal e não são considerados outros mandamentos igualmente importantes na confecção dos aditivos, como a real fundamentação e a imprevisibilidade do evento.

No que tange à fiscalização, destaca-se inicialmente o comando do art. 67 da Lei nº 8.666/93, que determina ser de responsabilidade da Administração acompanhar e fiscalizar os contratos de obras e serviços de engenharia sob sua tutela.

O representante da Administração, denominado fiscal do contrato, deve se valer do livro “Diário de Obra” para registrar os problemas e definições ocorridos no decorrer dos serviços, como início e fim das etapas de trabalho, alterações, paralisações, imprevistos, decisões, recomendações, sugestões, advertências, reuniões técnicas, solicitações etc.

Ademais, sob sua alçada deve ser realizada uma atividade de grande

responsabilidade, que consiste na medição dos serviços executados conforme estipulado em contrato, registrando nos boletins de medição as quantidades efetivamente executadas por unidade, se o contrato for de empreitada por preço unitário, ou por etapas, se for por preço global.

A fiscalização é uma atividade de muita responsabilidade a ser exercida de maneira sistemática pela Administração, e nela, entre outros aspectos, devem ser observados: códigos, leis, decretos, portarias e normas dos entes federais, estaduais e municipais, inclusive normas de concessionários de serviços públicos; instruções e resoluções dos órgãos do Sistema CONFEA/CREA; e normas técnicas da ABNT e do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO).

Para cada atividade realizada na construção civil, existe um grande contingente de recomendações que devem ser observadas pela fiscalização, cuja estipulação deve constar na especificação técnica e se exigir o cumprimento pelo contratado, o que corrobora ao entendimento de que a atividade de fiscalização precisa cada vez mais atuar em quantidade e qualidade suficiente para atender às exigências técnicas demandadas.

Previamente ao recebimento da obra, a empresa responsável por sua execução deve providenciar as ligações definitivas das unidades previstas em projeto, tais como água, esgoto, gás, energia elétrica e telefone, estando também a seu cargo o agendamento, junto aos órgãos federados e concessionárias de serviços públicos, de vistorias com vistas à obtenção de licenças e regularização dos serviços e obras concluídos (Habite-se, Licença ambiental de operação etc.). Conforme também estipulado no edital de licitação e no contrato, o contratado deverá entregar o “as built” da obra, a fim de subsidiar futuras intervenções a título de manutenção ou reformas. Ratifica-se que a Administração deve rejeitar, no todo ou em parte, obra ou serviço executado em desacordo com o contrato e com a legislação pertinente.

Executado o contrato, o seu objeto deve ser recebido nas condições preconizadas pelo art. 73, incisos I e II da Lei nº 8.666/93, ou seja, de forma provisória e, depois, definitiva. Cabe ressaltar que, conforme o art. 69 do mesmo diploma legal, o contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da

execução ou de materiais empregados.

Consoante lembra Bonatto (2010), o recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil da contratada pela solidez e segurança da obra, assim como pelos materiais, não a eximindo de sua responsabilidade ético-profissional.

Após o recebimento definitivo do empreendimento, inicia-se a fase relativa à sua utilização – fase posterior à contratação – onde estão incluídas a sua operação e as intervenções necessárias à manutenção das condições técnicas definidas em projeto, de modo que a sua vida útil e, conseqüentemente, seus benefícios, sejam prolongados o mais possível.

Segundo Altounian (2009), existe um conjunto de intervenções realizadas em obras públicas com o objetivo de manter as condições técnicas e operacionais originais. Não se trata de reparos relativos à garantia da obra, pois estes se constituem em obrigação contratual da contratada, mas, sim, atividades que visam a inovar qualitativamente a infraestrutura concebida, como serviços de conservação, recuperação, melhoramentos e manutenção.

A questão importante que se apresenta consiste na necessidade de que a obra pública se mantenha em boas condições, a fim de que os custos de sua operação se comportem de forma a propiciar a razoabilidade desta e a redução de dispêndios para o ente estatal.

Acerca do tema, o Tribunal de Contas da União adverte:

É dever da Administração contratante aprimorar os procedimentos de fiscalização e supervisão das obras de manutenção e recuperação de rodovias sob sua gestão, de modo a evitar a entrega e o respectivo pagamento de serviço de má qualidade ou que não atendam aos normativos técnicos aplicáveis. (Acórdão nº 1973/06)

O art. 45 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) também indica que a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Portanto, apesar de existir referida previsão legal, o que acontece acin-

tosamente na prática é o desrespeito a essa regra, pelo próprio Poder Público, que mantém uma enorme quantidade de obras paralisadas, principalmente por falta de recursos, enquanto, talvez por decisões políticas, novos projetos são incluídos no orçamento.

Conforme esclarece Bonatto (2010), o ideal seria que tudo ocorresse a contento, desde a decisão, passando pelo planejamento, licitação, até a execução de uma obra pública. Porém, nem sempre as coisas acontecem assim. A experiência mostra que não são poucas as irregularidades que acontecem. Primeiro porque, muitas vezes, a decisão é tomada por uma só pessoa, a qual não discute nem internamente com a equipe de governo, e muito menos externamente, com a população envolvida, que é a maior interessada pela obra.

Entre as diversas irregularidades passíveis de se encontrar em obras públicas, destacam-se o “jogo de planilhas” e as obras emergenciais “fabricadas”.

De acordo com Bonatto (2010), “jogo de planilhas” ou “jogo de preços” é um artifício utilizado pelos proponentes para manipular os preços unitários da planilha orçamentária com o intuito de maximizar os ganhos. Geralmente, ocorre a partir de informações privilegiadas que o licitante obtém através de servidor público, acerca de projetos ou orçamentos.

Para que tal situação possa ser inibida, faz-se mister que os projetos sejam muito bem elaborados, com todos os detalhes necessários à perfeita execução da obra, devendo o projeto executivo ser concluído, inclusive, antes da licitação e da contratação. Ademais, devem ser estabelecidos no instrumento convocatório do certame, critérios de aceitabilidade dos preços unitários, evitando, de plano, qualquer possibilidade de sobrepreço.

No que concerne às obras emergenciais, Oliveira (2010) cita vários motivos pelos quais estas são fontes de irregularidades e desvio de recursos públicos: a contratação com dispensa de licitação facilita a formação de conluio entre empresas; possibilidade de contratação direta de empresa sem capacidade técnica-financeira, influenciando consideravelmente na qualidade dos serviços; necessidade e urgência são fatores que contribuem para a elevação dos preços por parte dos interessados; liberação de grandes volumes de recursos em decorrência da comoção social que algumas situações

ocasionam; falta de adequados levantamentos e estudos do local (topografia, classificação dos materiais etc.); falta de fiscais capacitados e éticos para acompanhar as obras, e, muitas vezes, inúmeras obras; falta de equipamentos e infraestrutura para fiscalização (laboratório, ensaios, veículos etc.); irresponsabilidade do Poder Público quando repassador, com a liberação regular dos recursos, o que enseja motivo à inclusão de artifícios para que o contratado possa suportar esses costumeiros atrasos; e irresponsabilidade do Poder Público quando executor, com a previsão de recursos de contrapartida, o que produz atrasos e encarecem a obra.

Enfim, pode-se ter em mente que as irregularidades em obras emergenciais ocorrem desde a caracterização irregular da dispensa de licitação, passando por processos administrativos repletos de atecnias, até falhas em medições e aditivos “fabricados”, gerando, por conseguinte, obras sem qualidade técnica, pouco duráveis e excessivamente onerosas.

As obras inacabadas e paralisadas também têm sido uma séria preocupação do controle externo e da sociedade. A questão não é simples, haja vista envolver um número extremamente elevado de empreendimentos em todos os níveis: federal, estadual e municipal.

### **3. O Controle Externo das Obras Públicas**

Conforme Motta (2010), o controle externo brasileiro é constituído de 34 Tribunais de Contas, cada qual com legislação e regimento próprios, específicos e independentes entre si. Esta inexistência de um “sistema” formal e hierárquico resulta em uma significativa diversidade nas formas de sua atuação e nos entendimentos acerca de temas similares.

Na busca por um tratamento mais equânime a problemas comuns, esforços estão sendo feitos atualmente para formação de consensos mínimos e uniformização dos procedimentos de auditoria entre os órgãos de controle externo, com respeito às regras individuais autônomas.

Na área de obras públicas, onde a atuação das cortes de contas é mais recente, existem especificidades no exercício do controle externo, intensificadas pelo crescimento da economia e da infraestrutura do país, que urge uma atuação firme e aperfeiçoada das instituições de controle externo para

garantir a regular execução dos empreendimentos.

Quanto à atividade de controle em si, importa o entendimento de que o interesse coletivo supera o particular, e no que se referem aos recursos públicos, um bom controle é uma condição básica para o fortalecimento de uma sociedade justa, democrática e igualitária.

No caso específico das obras públicas, atingir metas de custo, prazo e qualidade é obrigação complementar ao conceito de cidadania. Se não houver a busca por estes objetivos, o esforço coletivo de pagar tributos se torna inócuo aos seus fins, trazendo os efeitos das ineficiências à companhia das irreparáveis mazelas da corrupção.

A cultura da falta de planejamento, acompanhada da inexistência de bons projetos e orçamentos fidedignos, é a causa maior da paralisação de obras, de sua má qualidade e de preços exorbitantes. Ademais, há décadas as estruturas técnicas de engenharia estão sucateadas e incapazes de atender às demandas fundamentais da população.

Em função desta realidade, quando o controle externo atua de forma eficiente, estas deficiências estruturais se revelam, e, num certo momento, tentou-se deslocar o foco dos problemas para possíveis excessos de rigor dos entes de controle externo, sem a justificativa adequada para tais ilações. Destarte, o entrave não está localizado nos entes de controle.

O entendimento da sociedade sobre este ponto é vital no apoio às ações empreendidas pelos órgãos de controle externo, especialmente agora, em que se busca uma modernização estrutural nas Cortes de Contas, com destaque para uma melhor auditoria nas obras públicas.

Busca-se formar uma rede de intercâmbio nacional através de fóruns de discussão e eventos técnico-científicos. Nestes, são apresentados estudos de caso, artigos e palestras com autoridades da área, além de debates tratando dos diferentes temas atinentes ao controle e fiscalização das obras e serviços de engenharia, sempre com a intenção principal de promover o avanço prático dos assuntos tratados.

Os Tribunais de Contas estão se modernizando através de um programa nacional específico (Promoex) e o Instituto Brasileiro de Obras Públicas (Ibraop), desde 2006, emite orientações técnicas (OTs), de adoção voluntária, que versam sobre temas relevantes, passíveis de uniformização

de entendimento.

A atuação isolada dos diversos Tribunais de Contas em época de tão forte interatividade digital pode ser um grande entrave ao alcance dos objetivos constitucionais do controle externo. Por isso, ocorrem seminários anuais para unir os entendimentos e discutir matérias importantes acerca de como otimizar o controle externo das obras públicas.

No tocante à auditoria de qualidade técnica, percebe-se que as obras públicas padecem de problemas das mais diversas origens. Há fraudes em licitações, emprego de materiais de baixa qualidade, uso de técnicas inadequadas, obras paralisadas ou inacabadas, além de sobrepreço e pagamentos por serviços não realizados e materiais não empregados.

Embora nem sempre seja possível quantificar a verba pública inadequadamente empregada em cada tipo de irregularidade relacionada à execução de obras públicas, é certo que um dos maiores problemas nas construções financiadas pela Administração está na qualidade dos empreendimentos.

Obras construídas com má qualidade apresentam pouca durabilidade, oferecem riscos à população, frequentemente provocam acidentes, que implicam em indenizações a serem arcadas pelo erário, além de demandarem novos investimentos em curto prazo.

Para combater este mal, impõe-se a adoção de auditorias específicas na qualidade técnica das obras públicas e serviços de engenharia, com ênfase no acompanhamento paralelo das obras, no seu criterioso recebimento e em inspeções posteriores à conclusão.

Muitos dos problemas em obras públicas já se anunciam na fase de projeto, decorrentes de erros no seu detalhamento ou na sua concepção. Infelizmente, muitos órgãos públicos entendem o projeto básico como apenas um elemento para que ocorra a licitação. Em outros casos, utilizam-se projetos antigos em versões obsoletas e irreais para, após revisões superficiais, viabilizar o certame e o investimento público.

Talvez fosse possível primar pela qualidade já nesta etapa inicial se houvesse a possibilidade de uma auditoria de comprovação técnica acerca da fidedignidade dos projetos e de sua qualificação. Entretanto, sabe-se que isto é difícil atualmente, dada ainda à pequena estrutura do controle face à

demanda de obras e todas as peculiaridades dos projetos, que exigirão dos auditores um domínio acentuado de conhecimentos técnicos.

Destarte, a forma de melhor aferir a qualidade técnica das obras públicas na fase de projeto é efetivar a verificação de como o empreendimento está lançando as suas bases iniciais e acompanhar periodicamente a relação construtiva ao que foi projetado.

Na fase de execução, deve-se levar em conta a especificação técnica e comparar se a atividade que está sendo executada guarda similaridade ao exigido. É possível surgir problemas relacionados aos materiais empregados ou em relação aos processos construtivos.

Portanto, embora considerando extremamente relevante a auditoria de obras para a verificação de preços e quantidades pagas aos contratados pelo Poder Público, torna-se de suma importância também que se atente para a qualidade técnica da obra, no que tange aos materiais utilizados e procedimentos de execução empregados.

A fase de manutenção também é importante no contexto da qualidade. Ao se iniciar o uso de uma obra pública, há uma tendência natural à sua deterioração, em decorrência do próprio uso, do envelhecimento, da exposição às intempéries, da poluição, das variações de temperatura, entre outros fatores.

Assim, inspeções posteriores ao término da obra têm grande importância e devem ser procedidas por diversos motivos. Inicialmente, é vital que haja uma inspeção logo ao fim da obra, de modo a se verificar a plena adequação entre a obra entregue e os projetos e contratos. Inspeções posteriores também são necessárias, especialmente antes do término do prazo de garantia da obra, para impor a responsabilização ao construtor, se for o caso.

Utilizando as palavras de Meirelles (2000), a sofisticação dos métodos construtivos atuais, a ampla regulamentação da profissão de engenheiro, o próprio progresso da Engenharia e das ciências exatas, tudo isso afastou o construtor contemporâneo dos antigos construtores e mesmo dos construtores de algumas décadas atrás. Exige-se, hodiernamente, do profissional de engenharia, muito mais do que a simples perícia prática do passado, mas também e principalmente a perícia efetivamente técnica, vez que a construção civil moderna é processo técnico de alta especialização.

Corolário natural do que se afirma acima consiste na responsabilidade profissional, ética e legal dos engenheiros da empresa contratada quanto à perfeita execução da obra pública, dentro dos padrões de segurança e durabilidade, executando-a com toda a diligência necessária que requer o interesse público.

A obra é o resultado certo e determinado que se deve apresentar sólida, segura, sem máculas e em perfeitas condições de uso e funcionamento. A obra perfeita é aquela que, construída de acordo com o projeto, não apresenta defeitos ou vícios, aparentes, ocultos ou funcionais, além de se prestar ao que foi projetado, ou seja, possui a funcionalidade requerida.

Os consultores e projetistas também podem ser responsabilizados pelos problemas construtivos em obras públicas, desde que haja a prova de culpa destes profissionais e, quando não for razoável à construtora, detectá-los, haja vista que a responsabilidade desta é objetiva, principalmente no prazo de garantia quinquenal, enquanto a daqueles é subjetiva.

Os administradores públicos que gerem recursos relacionados a obras públicas têm por obrigação não só a correta aplicação de recursos públicos durante a contratação e execução das obras, mas também após a entrega das mesmas. O fato de ser uma obra, e.g., superfaturada e de qualidade, certamente trará menor prejuízo à população e ao Poder Público contratante que uma obra com preços compatíveis e sem qualidade. Não se está aqui a defender o superfaturamento de obra, mas, executada esta sem qualidade, o potencial de causar prejuízo ao erário é muito maior do que causaria o “simples” fato de ser superfaturada.

Defende-se a tese considerando que uma obra sem qualidade implica custos associados à correção de seus defeitos, contratações emergenciais de soluções paliativas, acidentes (e indenizações) envolvendo particulares, e, muitas vezes, uma nova execução de toda a obra.

Dessa forma, o gestor público que deixa de acompanhar o desempenho da obra que contratou e deixa de acionar o construtor pelas garantias a que este último está obrigado, perpetra ato de improbidade e é incurso nas penas previstas pela Lei nº 8.429/92. Assim, o administrador, ao deixar de responsabilizar o construtor, contribui para que o mesmo enriqueça ilícitamente e causa lesão ao erário com a sua omissão. Garantias relacionadas a

obras públicas não podem ser negligenciadas pela Administração, face aos princípios da economicidade, da legalidade e da probidade administrativa.

Outra grande preocupação que se deve ter ao se efetuar a auditoria de obras públicas reside na questão ambiental. Esta questão se torna cada vez mais presente nas discussões relativas ao desenvolvimento econômico, não apenas pelo princípio da qualidade de vida, consubstanciado nas ações relativas à preservação, proteção, conservação e restauração dos recursos naturais, mas também face aos reflexos incidentes de uma deficiente gestão ambiental do Estado.

A experiência demonstra que a forma tradicional de gerenciamento de obras públicas considera as preocupações ambientais como fatores que impedem ou dificultam a implementação do empreendimento. O gestor público tem dificuldades em compreender a realidade de que há um não tão recente paradigma de desenvolvimento, que exige uma série de mudanças na sua forma de pensar, agir e decidir.

Dentre as medidas que podem convencer o gestor público a pensar mais seriamente a respeito do tema ambiental, estão as auditorias especializadas sobre o meio ambiente, que o norteariam acerca das restrições e exigências ambientais a serem observadas por empreendimentos públicos impactantes.

A atuação dos Tribunais de Contas dificulta os abusos na Administração Pública pela chamada “expectativa do controle”, tendo as auditorias a função pedagógico-preventiva inibidora de irregularidades. Dessa forma, cada vez mais os órgãos públicos se veem forçados a utilizar corretamente os recursos públicos, condicionando-os às exigências ambientais presentes na legislação em vigor.

Particularmente, para obras públicas com repercussão ambiental, o exame da relação custo/benefício é essencial, pois, se as perdas ambientais são desconsideradas nessa relação, os resultados podem apontar para a viabilidade de um empreendimento ambientalmente inadequado. Se obras públicas forem mal conduzidas, estejam elas em fase de projeto, implementação ou operação, há enorme possibilidade de danos ao meio ambiente. E se os órgãos responsáveis pelo empreendimento não contemplarem ações ambientais ou se estas forem meramente formais, os danos podem ser mais

consideráveis ainda.

A auditoria de obras é uma das formas que as Cortes de Contas devem constantemente usar para zelar pelo patrimônio público, pois, por meio desta, pode-se verificar a malversação de recursos públicos que podem se dar, inclusive, pela prática de atos ilegais ou antieconômicos. Da mesma forma, a auditoria ambiental de obras públicas, realizada oportunamente, pode inibir o dano ao meio ambiente que determinada obra possa causar.

Portanto, a auditoria ambiental de obras públicas que se vislumbra é o conjunto de procedimentos de avaliação do tratamento dispensado ao meio ambiente quando do planejamento, implantação e operação de determinado empreendimento público. Essa atitude consiste em detectar atitudes contrárias à legislação ambiental em vigor, propondo medidas corretivas, e em examinar se os recursos estão sendo utilizados de forma a não causar riscos potencialmente negativos ao meio ambiente.

A insuficiência das ações fiscalizadoras dos órgãos ambientais e a falta de maior compromisso ambiental dos empreendedores reforçam a necessidade de haver um acompanhamento pelos Tribunais de Contas do desenrolar das etapas do procedimento para o licenciamento ambiental de obras públicas, sendo a auditoria neste campo um adequado instrumento para evidenciar as falhas e propor as correções a tempo de impedir que danos ao erário e ao meio ambiente se concretizem e possam se tornar, em certos casos, irreversíveis.

## **Considerações Finais**

O controle da Administração Pública é uma atividade necessária, que precisa estar em constante transformação e aperfeiçoamento, visando a alcançar o seu desiderato, ou seja, ajudar a cuidar bem do patrimônio público.

Atualmente, a tendência de um controle mais atuante é positiva, em razão da capacitação dos servidores, da prática de uma gestão mais moderna, seguindo os passos da iniciativa privada, da transparência dos atos, da integração entre os órgãos de controle, do aumento da informação e de uma atitude voltada para a educação dos gestores públicos, da conscientização de técnicos, servidores, autoridades e do povo em geral, na busca por uma

sociedade mais isonômica.

Ainda há muito a fazer, pois a corrupção continua se alimentando da ganância de poucos, mas uma atuação conjunta e proífcua da grande maioria certamente modificará este panorama e trará desenvolvimento e justiça às ações do Estado, que foi concebido pelo povo e para o povo, sendo este o sentido que rege a democracia e o interesse público em geral.

No que tange às obras públicas, o estudo aprofundado acerca dos meios para bem realizar o controle externo é assunto de extrema importância para os dias atuais. Embora não se tenha objetivado esgotar a matéria neste trabalho, não obstante os esforços empreendidos para bem delinear os aspectos pertinentes ao tema, buscou-se gerar uma reflexão na sociedade para entender a missão institucional dos órgãos de controle e elevar o cuidado que a coletividade deve ter para com o patrimônio público.

Por serem as obras públicas, em virtude dos altos valores inseridos nos contratos dos empreendimentos, alvo costumeiro de atuação maliciosa por parte de muitos gestores públicos, urge que os mecanismos de controle da Administração Pública, e não somente o controle externo, estejam bem preparados para absorver a demanda que se lhes apresenta, de modo a assegurar a boa e regular utilização dos recursos pertencentes à sociedade.

Outrossim, vale realçar e enaltecer toda tentativa que objetive realizar o exercício do controle externo de modo vigorante sobre as obras públicas, considerando também a técnica de qualidade empregada na execução destas e a sustentabilidade que deve decorrer de qualquer construção.

## Referências Bibliográficas

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ALTOUNIAN, Cláudio Sorian. **Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BONATTO, Hamilton. **Licitação e contratos de obras e serviços de enge-**

**nharia.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CITADINI, Antônio Roque. **O controle externo da Administração Pública.** São Paulo: Max Limonad, 1995.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação direta sem licitação.** 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais de 450 questões.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo.** Forense, 2009.

MOTTA, Cezar Augusto Pinto. O controle externo das obras públicas no Brasil – **Revista TCMRJ**, n. 44, maio 2010.

OLIVEIRA, Pedro Jorge Rocha de. **Obras públicas: tirando suas dúvidas.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo.** 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas.** 2. ed. Brasília. 2009.

ZYMLER, Benjamin. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.