



**II CONGRESSO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**GERENCIAMENTO NAS OBRAS PÚBLICAS:
CONTROLE INTERNO**

sinaenco
SINDICATO DA ARQUITETURA E DA ENGENHARIA

Antonio Salles
VP Gestão e Assuntos Institucionais

Roteiro

- 1 – Gerenciamento de Empreendimentos**
- 2 – Gerenciamento de Obras Públicas**
- 3 – O Administrador Público e o controle interno**
- 4 – Proposta para a gestão de obras públicas**

Gerenciamento de Empreendimentos ou Projetos - Histórico

A disciplina de gerenciamento de projetos teve origem no final dos anos 50 e início dos anos 60, nos EUA.

O projeto marcante que utilizou e tornou conhecida essa nova técnica ocorreu a partir de 1962, quando o presidente John Kennedy determinou que os americanos deveriam levar o primeiro homem à Lua antes do final da década e dos russos.

Em 20-jul-1969, Neil Armstrong pisa na Lua.

Nesse ano de 1969 é fundada na Filadélfia, o PMI - Project Management Institute, a principal associação mundial em gerenciamento de projetos e uma das responsáveis pela evolução e divulgação da técnica.

Gerenciamento de Empreendimentos ou Projetos - Histórico

Conceitos do PMI

Projeto é um empreendimento temporário conduzido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo.

Empreendimento: visa um resultado.

Temporário: tem início, meio e fim.

Exclusivo: é singular e único.

Gerenciamento de Projetos é a aplicação de conhecimento, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do Projeto a fim de atender aos seus requisitos, realizado através da aplicação e da integração de processos.

Gerenciamento de Empreendimentos ou Projetos - Histórico

No Brasil, o início ocorreu a partir de 1968 no Metrô de São Paulo, na implantação da primeira linha, a Norte-Sul, inaugurada em 06-set-1972.

Um pouco antes, entre 1964 e 1969, na construção da UH de Estreito no Rio Grande, entre SP e MG, pelas Centrais Elétricas de Furnas, são utilizados os fundamentos de gerenciamento de empreendimentos.

Na década de 70 são fundadas, em São Paulo, as primeiras empresas de engenharia consultiva dedicadas exclusivamente ao gerenciamento de empreendimentos.

Gerenciamento de Empreendimentos ou Projetos - Histórico

Em 1979, é fundado o Grupo de Estudos de Gerenciamento de Empreendimentos – GEGE, em São Paulo, associação dos profissionais da área, para desenvolver uma tecnologia nacional adaptada à realidade brasileira, com metodologia de troca de experiências, apresentadas em reuniões mensais de estudo e em simpósios a cada 2 anos.

O GEGE perdurou por uma década.

Gerenciamento de Obras Públicas

O contrato de gerenciamento de obras públicas foi introduzido na legislação brasileira pelo Dec Lei 2300/86, após ser delineado e ter seu conceito jurídico concebido pela doutrina do Prof. Dr. Hely Lopes Meirelles, em seu memorável parecer publicado em março de 1980 na Revista dos Tribunais:

“Contrato de Gerenciamento: Novo Sistema para a Realização de Obras Públicas”.

Conceito e caracteres do contrato de gerenciamento

Contrato de gerenciamento é aquele em que o dono da obra, no caso o Poder Público, comete ao gerenciador a programação, a supervisão, o controle e a fiscalização de um determinado empreendimento de engenharia, reservando a competência decisória final e responsabilizando-se pelos encargos financeiros da execução do projeto.

O gerenciamento é uma atividade técnica de mediação entre o patrocinador da obra e seus executores, visto que o profissional ou a empresa gerenciadora não executa materialmente o empreendimento, mas propicia a sua execução, indicando os meios mais eficientes e econômicos para sua realização.

Conceito e caracteres do contrato de gerenciamento

Essas atividades do gerenciador consubstanciam típicos “trabalhos de engenharia” referidos no art. 7º da Lei 5.194/66 que regulamenta o exercício da Engenharia, Arquitetura e Agronomia.

No gerenciamento, o gerenciador não representa a entidade ou órgão que o contratou, nem age em nome dele, mas atua para ele. O gerenciador presta um serviço técnico especializado, em seu próprio nome e sob sua inteira responsabilidade, nos termos do ajustado com o dono da obra e sempre sujeito ao seu controle.

Conceito e caracteres do contrato de gerenciamento

Não representando o dono da obra, o prestador do serviço de gerenciamento não dispõe de poderes para firmar contratos com terceiros; nem para desfazer ajustes celebrados entre estes e o dono da obra, nem para impor penalidades aos contratados inadimplentes.

As funções de gerenciamento não se identificam nem se confundem com as de gerência comercial, que a doutrina conceitua como “o ofício ou a função de gerente, sendo, assim, o equivalente a gestão, administração ou direção de negócios”...

Objeto do contrato de gerenciamento e atribuições do gerenciador

O objeto do contrato de gerenciamento não é a obra em si mesma mas, sim, os serviços técnicos especializados do gerenciador para levar a bom termo o empreendimento, que poderá ser realizado materialmente por qualquer modalidade de contrato de construção ou montagem...

O gerenciador é o programador e coordenador absoluto de todas as atividades necessárias à execução da obra na sua globalidade, tornando-se responsável pelo correto desempenho das medidas aprovadas para a consecução do empreendimento.

Objeto do contrato de gerenciamento e atribuições do gerenciador

As atribuições do gerenciador podem ser resumidas nos quatro itens:

- a) preparação dos documentos técnicos, administrativos, financeiros e jurídicos necessários à realização do empreendimento;
- b) assessoramento para as licitações e contratações de obras, serviços e compras para o empreendimento;
- c) programação e coordenação geral dos trabalhos de implantação do empreendimento;
- d) acompanhamento das obras e serviços do empreendimento, para sua completa e correta realização.

Objeto do contrato de gerenciamento e atribuições do gerenciador

As principais atividades do gerenciamento são:

- a) Programação é o planejamento da progressão da obra.
- b) Supervisão é a orientação e coordenação dos trabalhos.
- c) Controle é o poder de correção dos serviços.
- d) Fiscalização é a vigilância de sua execução.
- e) Consultoria é a assessoria técnica especializada.

Responsabilidade do gerenciador

Sua responsabilidade é eminentemente técnica, mas diversa e independente da dos construtores, que respondem pelas obras e serviços que executarem e pelos danos que causarem ao proprietário ou a terceiros.

Diversamente, o gerenciador só responde pela realização global do empreendimento, nos termos do contrato de gerenciamento, pois que sua missão é a de propiciar o normal desenvolvimento da obra e assegurar a perfeição dos trabalhos sujeitos à sua programação, supervisão, controle e fiscalização.

Responsabilidade do gerenciador

A responsabilidade do gerenciador restringe-se às suas atividades técnicas na condução do empreendimento, incidindo apenas sobre as suas recomendações, propostas, verificações e demais atos de acompanhamento das obras e serviços gerenciados, visando à correta execução dos projetos.

É uma responsabilidade técnico-contratual firmada entre o gerenciador e o dono do empreendimento, sem se estender a terceiros, a executores de obras e serviços, a fornecedores de material ou equipamento para as construções.

Responsabilidade do gerenciador

Não há assim, identidade ou solidariedade alguma entre a responsabilidade dos construtores e a do gerenciador, visto que cada um atua em área própria, como profissional ou empresa independente, respondendo cada qual pelo seu trabalho.

Mas, se os erros ou falhas no gerenciamento acarretarem prejuízos patrimoniais ao dono do empreendimento, responderá ele pela indenização devida, na forma da lei civil e em razão de sua culpa, como, também, responderá por faltas ético-profissionais, nos termos da Lei e do Código de Ética Profissional.

Considerações sobre o gerenciamento

O custo do controle deve ser menor que o risco decorrente da sua inexistência. O custo do gerenciamento é função do custo, do prazo e da complexidade da obra. A proporção entre o custo do gerenciamento e o da obra situa-se entre 3% e 10%.

O modelo ideal é implantar uma UGP, Unidade de Gestão do Projeto, com participação da gerenciadora como agente executor e do administrador público como agente decisório. Atuando juntos, a gerenciadora demanda decisão do administrador e este cobra execução dela.

Cuidado em não utilizar o gerenciador como fornecedor de mão de obra e não repassar ao gerenciador as atividades fim. Ambas são ilegais.

O Administrador Público

Reforma da administração federal – Decreto Lei 200/67

- Desconcentração administrativa
- Distinção entre atividades-fins e atividades-meios
- Distinção entre níveis de direção e de execução
- Técnicas de descongestionamento: delegação e execução indireta
- Poderes e deveres do administrador público

O Administrador Público - Poderes

Poder-dever de agir

O poder administrativo é atribuído ao agente público para remover os interesses particulares que se opõem ao interesse público. Nessas condições, o poder de agir se converte em dever de agir.

Se no Direito Privado o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade, não se admitindo a omissão.

Os poderes e deveres do administrador público são os expressos em lei, os impostos pela moral administrativa e os exigidos pelo interesse da coletividade.

O Administrador Público – Deveres

Dever de eficiência

Além de agir com legalidade, o administrador público deve realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Dever de probidade

“Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao Erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

(art. 37, §4º da CF)

O Administrador Público – Deveres

Dever de prestar contas

O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. No caso do administrador público, esse dever se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um encargo para com a comunidade.

A prestação de contas não se refere apenas ao dinheiro público, à gestão financeira, mas a todos os atos de governo e de administração.

O Administrador Público – Deveres

O dever de prestar contas alcança a todos os administradores de entidades e órgãos públicos, de entes paraestatais e até os particulares que recebem subvenções estatais para aplicação determinada. (art. 70 da CF)

A regra é universal: quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve prestar contas ao órgão competente para a fiscalização.

Administrador Público – Deveres

Deveres do administrador público e atributos do gerenciamento que o qualificam como um instrumento para o controle interno:

Dever de eficiência < = > Eficiência na gestão da obra

Dever de probidade < = > Fiscalização e controle

Dever de prestar contas < = > Rastreabilidade

Proposta para a gestão das obras públicas

Proposta para um efetivo controle dos desvios em obras públicas:

- 1 - Fortalecimento das instituições.
- 2 - Desenvolvimento de mecanismos de atuação.
- 3 - Promoção dos valores éticos.

Fortalecimento das instituições

- Identificar e reconhecer as instituições e agentes envolvidos na gestão de obras públicas.
- Definir as atribuições e responsabilidades específicas.
- Estabelecer integração e coordenação das ações entre os diversos agentes.

Modelo para as obras públicas

Não se deve executar uma obra pública sem saber antecipadamente:

- o que se vai fazer e qual das alternativas possíveis é a melhor, mais econômica e mais eficaz solução para atender a uma necessidade ou demanda ou para implementar o desenvolvimento em benefício da coletividade;
- como se vai fazer e qual o modelo de gestão do processo que vai controlar a execução para garantir a conformidade com o que foi decidido, escolhido (padrão) e com os objetivos.

Papel da Engenharia Consultiva

- Saber antecipadamente é a função do **planejamento**.

Planejar é decidir por antecipação.

- Escolher a melhor, mais econômica e mais eficaz dentre as alternativas possíveis é a função do **projeto**.

Projetar é realizar virtualmente (conceber, criar, definir, especificar, detalhar, quantificar, orçar) antes, o que será materializado (construído) depois.

- Como fazer e controlar o processo é a função do **gerenciamento**

Desenvolvimento de mecanismos de atuação

- Implementar a cultura do **planejamento** (decidir antes):
Substituição da cultura vigente de adiamento de decisões e precipitação na execução de obras condicionada ao calendário eleitoral.
- Valorizar o **projeto** de engenharia nas suas distintas etapas: estudo de concepção ou de viabilidade; projeto básico; projeto executivo ou completo.
- Reconhecer e valorizar o **gerenciamento** como indutor de eficácia e instrumento de controle na implantação de empreendimentos.

Desenvolvimento de mecanismos de atuação

- **Estabelecer rubrica orçamentária para planos e projetos** no âmbito da Administração Pública em todos os níveis:
Criação de rubrica específica para planos e projetos de tal maneira que sejam previstas as verbas para os projetos independentemente das verbas para as obras.
- **Prever verbas orçamentárias para obras somente após projeto básico elaborado.**
Ficar claro, já na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que não poderá ser prevista verba para obra sem o projeto básico elaborado.

Desenvolvimento de mecanismos de atuação

Promover a alteração da lei de licitações atual, para que atenda às exigências da sociedade brasileira e possibilite aperfeiçoar os processos de contratação.

No que se refere às obras:

- **exigência de projetos completos** (e não básicos), para licitação das obras, respeitadas as exceções perfeitamente caracterizadas.

Projeto básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, ... para caracterizar a obra ...

Projeto completo ... para a execução completa da obra...

Desenvolvimento de mecanismos de atuação

No que se refere aos serviços de engenharia consultiva:

Manter os tipos de licitação:

- melhor técnica e
- técnica e preço com preponderância da nota técnica (70 a 80%);

para contratação de planos, projetos e gerenciamento, tal qual explicitado na lei de licitações atual, eliminando a prática perniciosa da contratação por menor preço ou pregão eletrônico e valorizando o princípio da qualidade na realização dos serviços técnicos especializados de engenharia consultiva. (art. 13 da Lei 8.666/93).

Promoção dos valores éticos

**Um dever de todos os cidadãos brasileiros,
na proporção de suas potencialidades.**

Muito Obrigado.