

Planejamento e Projeto em Obras Públicas: Estudo de caso das Obras de Convênio com FNDE na Cidade de Franca-SP no Período de 2007 a 2020.

Marcos Vinicius Matias Costa
markim_m@yahoo.com.br
UFSJ

Pablo Luiz Martins
pablo@ufs.edu.br
UFSJ

Franciane de Oliveira Alvarenga
francianealvarenga@ufs.edu.br
UFSJ

Magna Leite Carvalho
magnaleite30@gmail.com

Dickison Leite Carvalho
dickison.carvalho@hotmail.com

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo discutir as justificativas encontradas nos aditivos de contrato no convênio do FNDE com o Município de Franca-SP para a construção e reformas de quadras e creche no período de 2007 a 2020. Num contexto onde a sociedade possui grande demanda por bens e serviços e os recursos públicos encontram-se cada vez mais escassos, os gestores públicos devem prezar pela eficiência dos gastos. A população do município de Franca-SP tem aumentado nos últimos anos e com isso a demanda por vagas em creches também tem aumentado. Foi apresentado também os conceitos do processo licitatório como ferramenta para contratação de obras públicas assim como suas particularidades e formalidades como os editais e contratos. Por conseguinte, foram demonstrados problemas relacionados a execução das obras públicas que envolvem desde as decisões políticas até a entrega do contrato. Após o levantamento de conceitos foi realizado o levantamento e análise de processos relativos à pesquisa de onde foi coletada informações sobre as empresas executantes, informações sobre as licitações e documentos relativos a aditamento de contratos. Foram analisados 18 contratos administrativos de onde foram averiguados a média de execução de 475 a 500 dias para a execução das obras e que os aditivos contratuais variaram de 1,71% a 9,46% dos valores das obras. Por último foram apresentados os resultados através da demonstração de gráfico com os motivos que foram relacionados a falta de material, mão de obra ou equipamentos, períodos pluviométricos, problemas com

o convenio, serviços extracontratuais, falhas em projeto e questões burocrática. A partir desses resultados, foram feitas considerações chegando à conclusão de que as obras públicas são importantes para o desenvolvimento da sociedade, no entanto elas devem ser devidamente planejadas e de preferência licitadas.

Palavras Chave: Gestão de Obras - Gestão Pública - Licitação - -

1. INTRODUÇÃO

A sociedade tem a necessidade de usufruir de bens e serviços públicos e, portanto, cabe ao governo o estabelecimento de prioridades e o planejamento dos gastos para tentar suprir essas demandas e buscar o equilíbrio financeiro. No entanto, com a escassez de recursos é cada vez mais importante o controle de gastos e nesse sentido as decisões governamentais são tomadas por meio do planejamento do orçamento público por meio estimativas de receitas e despesas por intermédio de três ferramentas principais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

É mediante a administração pública que o governo executa as políticas governamentais e realiza a gestão (direcionamento) dos recursos. A administração pública então deve executar atos a fim de adquirir bens e serviços de interesse público utilizando de princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e seguindo as regras do direito administrativo e as leis brasileiras.

Dentre as ações governamentais destaca-se a construção de obras públicas que são importantes para a resolução de problemas relevantes para a sociedade e devem ser executadas pela administração pública que, como dito anteriormente, a mesma não possui autonomia para proceder como o particular pois deve seguir a lei específica para a execução de obras que é a lei de licitações 8.666/93 a fim de assegurar que os recursos públicos não sejam desperdiçados ou que venham a beneficiar interesse individual ou de um grupo.

Verifica-se que os contratos de licitações públicas têm enfrentado problemas como a demora de entregas e aumento de gastos há um bom tempo. Uryn (2016, p.11) em seu estudo, demonstra que o TCU – Tribunal de Contas da União, identificou em 2007, 400 obras interrompidas com bilhões de reais de prejuízo devido a falhas de projeto. Ferreira, Ferreira e Brito (2016) apontam que em novembro de 2016, existiam 1600 obras inacabadas no Brasil cujos recursos eram transferências federais e executadas por municípios e que os motivos dos atrasos eram técnicos, financeiros e de restrição orçamentária causando prejuízo relativamente grande.

Pode-se dizer que o problema com as licitações também está presente na cidade de Franca-SP que tem enfrentado um crescimento populacional nos últimos anos. Segundo Borges e Santos (2018, p.158), o município paulista de Franca é sede da 14ª Região administrativa de São Paulo sendo a 74ª maior cidade populosa brasileira e conforme consta no IBGE (2020), o município possui uma área de 605,679 km² com população estimada de 355.901 habitantes. Se compararmos sua população atual com a de 2010 que era de 318.640 habitantes por exemplo, nota-se que a população da cidade de Franca vem crescendo a cada ano e com isso, a demanda por bens e serviços tem aumentado. Dessa forma a educação básica também tem demonstrado grande demanda desses serviços e, segundo o Plano municipal de educação Franca 2015-2025 (2015, p.115), elaborado no ano de 2015, havia 49 creches disponíveis para 5250 alunos, mas ainda existia uma considerável demanda por creches sendo que havia 2158 alunos na lista de espera.

Uma das formas de sanar este problema é por meio da construção de novas creches e, no entanto, o município não dispõe de recursos suficientes para as obras sendo então necessário a captação de recurso externo para a sua realização. Os convênios firmados com o governo federal sendo um dos mais importantes entre o FNDE e o município tem ajudado a sanar a espera por vagas e concretizar estas obras.

O FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação é um dos órgãos federais responsáveis por programas de Educação Básica no país e foi criado para a execução de políticas públicas voltadas para ações do MEC (Ministério da Educação) relacionadas a Educação Básica e com a finalidade de captar recursos financeiros e direcioná-los para

auxiliar os municípios. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018).

Dessa forma, o FNDE permite uma melhor distribuição de recursos sendo fonte de repasses para muitos municípios e podendo ajudar na articulação dos programas de ensino básico como no caso da cidade de Franca.

Ainda assim, mesmo com a ajuda dos recursos do convenio com o FNDE, a administração do município de Franca ainda tem problemas de gestão. Analisando-se o período de 2007 a 2020, verifica-se o atraso dos cronogramas causados por falhas de planejamento e execução das obras forçando a alteração do contrato por meio de aditivos de prazos e valores não previstos no valor inicial, trazendo mais dispêndios para a administração pública.

Num contexto em que os recursos públicos se encontram cada vez mais escassos e a demanda constante por creches no município de Franca-SP, é imprescindível o planejamento e gerenciamento dos contratos dessas obras pelos agentes públicos municipais e pelos contratados a fim de garantir a redução dos desperdícios.

Assim sendo, o objetivo geral desse estudo é fazer a análise dos contratos do Município de Franca-SP com o FNDE. Nesse sentido devem ser levantados questionamentos a fim de verificar se o contrato está sendo executado corretamente conforme a lei 8.666/93, assim como a investigação dos aditamentos de contratos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Direito Administrativo, Orçamento público e transparência

Segundo Oliveira e Costa (2016), o direito bebe de fontes próprias específicas advindas da realidade humana. Existem as fontes formais que são exemplos a serem seguidos de forma impositiva tais como as leis, os costumes jurídicos, a jurisprudência e a doutrina. O direito também é influenciado por fontes materiais ligados a cultura da sociedade e seu tempo tais como a história, religião e a sociedade.

O direito público tem a prerrogativa de defender os interesses públicos em detrimento dos interesses privados. Já o direito administrativo rege as atividades administrativas assim como a estrutura organizacional das instituições públicas. Dessa forma, o direito administrativo é um conjunto de direitos e deveres dos agentes e empregados públicos assim como normas e leis aplicáveis aos atos administrativos. (OLIVEIRA e COSTA, 2016)

O direito administrativo trata dos poderes e processos da administração pública que seguem princípios da constituição de 1988 sendo eles a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No princípio da legalidade, a administração pública só pode ser exercida conforme a lei sendo que Filho (2017) salienta que esse princípio no sentido estrito visa garantir a proteção do interesse público. A impessoalidade tem por objetivo de evitar a ligação dos atos administrativos a propaganda pessoal do administrador que deve se afastar dos privados e pessoais. A moralidade está ligada a conduta do administrador que deve agir conforme os princípios constitucionais e com boa fé. A publicidade impõe que os atos administrativos deverão ser transparentes e serem disponíveis de forma fácil e abrangente para a sociedade para facilitar sua fiscalização. Já o princípio da eficiência exige do administrador rendimento funcional e resultados positivos das suas ações.

Para que as obras públicas sejam realizadas é necessário que haja planejamento para a sua realização. Por isso no começo do mandato, devem ser definidos os programas que devem ser prioridade durante o governo assim como os gastos necessários para e da mesma forma devem ser definidas de onde virão as receitas.

O orçamento público é um instrumento para o governo planejar os gastos de forma equilibrados onde, segundo Santos (2016), o governo faz levantamento das situações encontradas, com a participação de profissionais das mais diversas áreas e da população para

que o mesmo possa ser discutido e abranger todo o horizonte da administração pública. O resultado deste levantamento o governo elabora o Plano Plurianual PPA que é um plano de metas para serem realizadas em um período de 4 anos. Já a Lei orçamentária anual - LOA, permite que sejam autorizados pelo poder legislativo, recursos para os projetos previstos no PPA.

Segundo Santos (2016), a autorização para a licitação deve partir de um planejamento predefinido em lei como a Lei de diretrizes orçamentárias (LOA) onde o poder legislativo deve aprovar o recurso para a execução dessa obra que pode ser chamado de crédito orçamentário. Caso a obra licitada ou executada sem a devida previsão do recurso, (salvo em situações de guerra, comoção nacional e calamidade pública), os responsáveis serão penalizados por improbidade administrativa. Cabe destacar que apesar do planejamento realizado na LOA, poderá haver imprevistos e urgências e dessa forma, essa lei pode passar por mudanças e reajustes. Esses reajustes são autorizados por meio de créditos suplementares pelos parlamentares ao poder executivo.

A Lei complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000, também chamada de Lei de responsabilidade fiscal, foi criada para que os gastos com o orçamento público não extrapolem limites percentuais pré-estabelecidos das receitas públicas. Segundo Santos (2016), essa lei também trouxe mais transparência as contas públicas obrigando os agentes públicos a declararem os atos administrativos publicamente em jornais, televisões, diários oficiais, murais etc. além de incentivar a participação popular.

Podemos citar como exemplo o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC) relativo as obras de área de educação e o Sistema de Monitoramento de Obras (SISMOB) relativos a obras da área de saúde o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) etc.

2.2. Planejamento das obras publicas

Para se decidir sobre execução de uma obra pública deve-se primeiramente discutir sobre sua importância e relevância para a sociedade. Dessa forma, é função dos governantes, realizar o mapeamento e planejamento das necessidades públicas como moradia, saneamento, habitação etc. junto a sociedade por meio da elaboração de um orçamento público.

Segundo Viana e Oliveira (2018), as obras públicas são destinadas a garantir o atendimento das necessidades da sociedade e o desenvolvimento da qualidade de vida dela. Sua contratação se dá por entidade pública de administração direta ou indireta sendo custeada com recursos públicos e por isso é necessária à sua fiscalização pelo poder público com o objetivo de conquistar eficiência na utilização desses recursos além de obter melhorias para o patrimônio público.

De acordo com Gomes (2007) apud Santos, Starling e Andery (2016), as obras públicas têm por objetivo a construção, reformas, recuperação e ou ampliação e devem ser planejadas previamente analisando as necessidades populares. Devem ser incluídas previamente no plano plurianual e aprovadas pelo poder legislativo por meio de lei orçamentaria para então proceder-se a licitação, empenho, execução fiscalização e entrega.

O Estado concentra atividades com planejamento, controle, fiscalização, arrecadação e elaboração de políticas públicas. Dessa forma as obras públicas devem ser desenvolvidas por meio de um planejamento estratégico que o futuro empreendimento irá causar na sociedade. Junto disso, a administração deverá definir algumas etapas como, por exemplo, se as atividades serão realizadas pelo próprio órgão ou por terceiro e se seu prazo irá ultrapassar o exercício de governo subsequente.

Segundo Pereira (2011), a administração estratégica permite que as organizações possam planejar seu futuro por meio de mudanças efetuadas no presente. Na administração pública, a administração estratégica pode ajudar a organização a acompanhar as mudanças do

mercado e ao mesmo tempo melhorar a qualidade de atendimento dos seus clientes.

Outro fator importante na visão de Pereira (2011) é a melhoria da qualidade dos serviços prestados por meio do norteamento das ações com a elaboração da Missão, Visão, Valores, Política e Cultura. A missão consolida o papel da administração pública e do Estado como distribuidor de serviços e riqueza. A visão transmitirá o futuro das decisões da organização como quais procedimentos e melhorias deverão ser tomados de forma que o município possa se desenvolver e oferecer boa qualidade de vida a seus habitantes. Os valores, políticas e crenças poderão ser aplicados no desenvolvimento dos recursos humanos mais eficientes de forma a incentivar a responsabilização e permanência dos colaboradores aumentando sua produtividade.

2.3. Licitação

A administração deve planejar as etapas da obra de forma a garantir o mais próximo possível da finalidade da mesma e por isso seguir algumas etapas para a elaboração da licitação (Manual Ordenador de Despesas, p.129):

Fase preliminar a licitação: Nessa fase envolve o planejamento estratégico com o levantamento das necessidades e viabilidade do projeto,

Fase interna licitação: Nessa fase, é analisado se a previsão de recurso é suficiente para a execução da obra, como executar e definido os critérios de julgamento das propostas da licitação. Caso o valor orçado da obra for maior que a previsão do recurso, deverá ser realizado reajustes no projeto básico a fim de executá-la por partes ou realizar novo aporte de recursos de outra fonte. Também é nessa etapa que se define os critérios de medição e elaborado o edital de licitação.

Fase externa licitação: Após a homologação do edital de licitação por meio de sua publicação no diário oficial, as empresas particulares que se interessam pela execução do serviço apresentam suas propostas para serem analisadas conforme solicitado. O julgamento das propostas envolve de questões de análises contábeis e na maioria dos casos também a capacidade técnica das empresas por meio da apresentação de atestados de capacidade técnica emitido pelo CREA.

Fase contratual: é a etapa da execução contratual propriamente dita com os procedimentos de fiscalização que envolvem a liquidação e pagamento dos serviços contratados, findado pelos termos de entrega provisório.

Fase posterior a Contratação: fase de operação da obra entregue.

A Preparação para a licitação envolve estudos e definições com base nos quantitativos e valores. Quando se emprega de recursos públicos para o fornecimento de bens ou serviços, aquisição ou construção faz-se imperativo a realização de licitação conforme o inciso XXI do art. 37 da CRFB de 1988:

“XXI – Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).”

Os serviços e obras de engenharia no serviço público são regidas pela lei 8.666/93 que determina os elementos mínimos a contratação de terceiros. As licitações e contratos públicos devem seguir essa lei de forma a garantir que o serviço contratado seja o mais benéfico para a administração pública.

Segundo Sayão (2012, p.2), o planejamento das licitações para as modalidades de

obras e serviços caracterizam-se por:

Estudos Preliminares – os estudos preliminares iniciam-se após definido o volume de investimento no projeto. São verificados nessa etapa, as alternativas técnicas, metodologias construtivas e particularidades do projeto como por aquisições de bens ou serviços para a execução do projeto.

Anteprojeto - após a definição de qual tipo de obra que se pretende executar, é importante que seja elaborado um estudo demonstrando quais são as intenções sobre o funcionamento da obra, quais os tipos de métodos que deverão ser utilizados para a execução da mesma podendo trazer uma noção de tempo do projeto.

Projeto básico - Após a definição da ideia, deverá ser elaborado o projeto básico que contém informações suficientes para que o projeto seja licitado. Deve constar uma planilha orçamentaria com nível suficiente detalhado com itens e respectivos custos para que a empresa possa executar a obra sem dúvidas ou dificuldades.

Esta etapa envolve a elaboração dos projetos (desenhos) arquitetônico, elétrico, hidráulico, estrutural, bombeiros etc. e descrição dos respectivos serviços até a orçamentação. Nessa etapa, seguindo o princípio da universalidade do orçamento, são utilizados parâmetros de preços e serviços por meio dos seguintes índices: Sistema Nacional de Preços e Índices para a Construção Civil (SINAPI), Companhia Paulista de Obras e Serviços (CPOS), Tabela de Composição de Preços para Orçamentos (TCPO), Sistema de Custos Referenciais de Obras (SICRO), mercado, Revista PINI etc. A administração tem de evitar o possível direcionamento da licitação devido a utilização de produtos e ou marcas muito específicas, salvo aqueles que diante de parecer técnico fundamentado devem ser específicos.

Projeto executivo - Segundo Amorim (2017) trata-se de elementos que dão condições para a execução da obra de acordo com as normas da ABNT que incluem desenhos, especificações e complementos que forem necessários a execução exata projeto.

Conforme o art. 10 da Lei no 8.666 (BRASIL, 1993), as obras públicas podem ser executadas pela própria administração (direta) ou por contratos de parcerias e ou terceirizações com o setor privado (indireta). Ainda com relação a execução indireta conforme o interesse público, podem ser realizadas nos seguintes regimes:

Empreitada por preço global: execução de obras ou serviço com preço certo e total;

Empreitada por preço unitário: execução de obras ou serviço por preço certo de unidades determinadas;

Tarefa: execução de pequenos serviços que envolvam obra com mão de obra com ou sem material;

Empreitada integral: execução da integralidade da obra desde a execução até a operação do empreendimento conforme a finalidade contratada.

Já o art. 22 da Lei no 8.666 (Brasil, 1993) traz definição da característica da licitação conforme as modalidades:

Concorrência: indicada para obras de grande vulto e para participação deve atender aos requisitos mínimos do edital para a execução do objeto satisfazendo suas condições com 45 ou 30 dias de antecedência.

Tomada de preços: modalidade em que os interessados devem atender as condições contratuais até 3 dias antes de apresentarem as propostas

Convite: indicada para obras de pequeno valor econômico, é a modalidade em que os interessados são convidados e escolhidos (sendo cadastrados ou não) pela administração para participar da licitação. Deve ser manifestado interesse por eles até 24 horas antes da apresentação das propostas.

Concurso: modalidade voltada para contratação de trabalho técnico, científico, artístico mediante remuneração. Devem ser publicados pela administração na imprensa oficial com 45 dias de antecedência.

Leilão: licitação voltada para venda de bens alienáveis, de bens móveis inseríveis e ou produtos apreendidos ou penhorados a quem oferecer lance maior que a avaliação.

Pregão: é a modalidade para aquisição de bens e serviços comuns.

Com relação a execução da licitação, conforme o Art. 23 § 5º, não pode haver o seu “fracionamento”, ou seja, não é permitida a divisão da mesma obra e ou serviço em mesmo local e de mesma natureza concomitantemente em duas ou mais licitações. Por outro está prevista a admissão da participação de empresas consorciadas quando há necessidade de execuções complexas e de grande vulto ou que necessitem de habilitação técnica e econômica- financeira.

Com relação aos tipos de licitação tem-se o art. 45 da Lei no 8.666 (Brasil, 1993):

Menor preço: critério de seleção da proposta mais vantajosa no qual será vencedor o que apresentar o menor valor.

Melhor técnica: critério de seleção cujo peso maior é a qualidade e especificidade.

Técnica e Preço: são considerados os dois critérios por meio de média ponderada.

Maior Lance ou oferta: critério cuja proposta vantajosa é aquela com maior valor monetário.

As licitações e contratos devem ser organizadas a partir de um documento oficial previsto no Art. 41 da lei de licitações chamado edital, sendo o elemento que norteia a contratação do serviço e a principal referência para a garantia da execução do objeto contratado além de resolução de impasses. Sua publicação deverá acontecer antecipadamente por meio de diários oficiais, internet, jornais de comunicação local e ou nacional conforme o caso.

Ainda conforme o art. 41 da lei de 8666/93, o edital conterá os dados necessários para a execução da obra como: prazos, cronograma, orçamento, planilha de serviços e materiais a serem empregados nas obras. Apesar do orçamento ser elaborado pela administração, não há impedimento de os participantes apresentarem preços menores dos que apresentados nas planilhas de referência e plantas gráficas. Caso haja a percepção de alguma irregularidade, o edital pode ser impugnado por qualquer cidadão até 5 dias uteis da sessão do certame ou até 2 dias uteis para o participante para que a administração pública faça a análise da reclamação e faça as devidas correções se forem necessárias, assim como prestar os esclarecimentos que forem necessários.

O edital também poderá constar informações como a permissão de subcontratação de serviço parcial estabelecido pela administração. Neste caso a administração deverá ser notificada a fim de permitir a subcontratação dos serviços e a subcontratada não está eximida da apresentação dos documentos trabalhistas.

Após a definição do projeto básico e ou executivo, o tipo, o regime, a modalidade e a documentação formal do edital, forma-se uma comissão de licitação por meio da nomeação de agentes públicos para o julgamento e confronto das propostas assim como os documentos pertinentes a licitação tal como a habilitação jurídica, qualificação técnica e ou econômico financeira, regularidade fiscal e trabalhista (ART. 27 lei 8666, BRASIL, 1993). Ainda como parte do julgamento poderão ser exigidas amostras de materiais para verificar a compatibilidade com o objeto da licitação.

Conforme art. 48, II, § 1º, da lei 8666/93 para que as obras sejam exequíveis, as propostas devem apresentar 70% dos seguintes valores:

“a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou

b) valor orçado pela administração”

Segundo Amorim (2017, p. 122, 123), após a concordância sobre os valores e documentos, procede-se a homologação do edital com o qual a autoridade competente faz o julgamento final confirmando os atos da comissão de licitação. Em seguida tem-se a adjudicação em que o vencedor da licitação é convocado para a assinatura do contrato e caso

este não o fizer, a administração poderá convocar outro dos demais licitantes capacitados, caso houver.

2.4. Contratos

De acordo com o parágrafo único do art. 2º da Lei no 8.666 (Brasil, 1993).

“Considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”

Dessa forma, o contrato estabelece compromissos das partes e tem força de lei e no caso dos contratos com o Estado, prevalece o que convém ao interesse coletivo.

Ainda segundo Amorim (2017, p. 187), os contratos da administração pública subdividem-se em:

1) Contratos administrativos propriamente ditos: contratos que visam atender os objetivos de interesse público no qual a administração possui supremacia de poder e privilégio administrativo;

1.1) Contratos administrativos de colaboração: contratos em que há obrigações recíprocas de prestação de serviços entre partes envolvidas (particular e Poder Público) para a realização de compras, serviços, obras e alienações de interesse público.

1.2) Contratos administrativos de delegação: contratos que terceirizam serviços públicos por meio de concessões e permissões.

2) Acordos de vontade da administração: atos jurídicos em que a administração pública desenvolve esforços para a execução de atividades de interesse público tais como convênios, termos de cooperação, consórcios etc.

3) Contratos privados celebrados pela administração pública: contratos celebrados pela administração pública por meio de regime jurídico particular como locação de bem imóvel, permuta e comodato.

Os contratos da administração pública sempre devem respeitar o interesse público e, sendo assim, ao contrário dos contratos privados, nos contratos da não existe equilíbrio entre as partes podendo a administração valer-se de “clausulas exorbitantes” para conduzir os contratos (art. 58 da Lei no 8.666). Dentre essas cláusulas, cita Amorim (2017, p.189):

Modificação unilateral: o contrato poderá ser alterado pela administração pública desde que houver motivo de interesse público, justificativa técnica e não prejudique os direitos do contratado.

Rescisão Unilateral: em casos de descumprimento contratual ou interesse público, a administração poderá executar a rescisão;

Fiscalização: é dever da administração de fiscalizar os contratos;

Sanções ao contratado: outra forma de penalização sobre o descumprimento contratual que pode ser aplicada por meio de advertência, multa, suspensão temporária do direito de licitar e idoneidade;

Ocupação provisória: caso haja necessidade de alguma apuração contratual bem como sua rescisão, a administração poderá ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao contrato.

Termo de contrato: deve constar cláusulas obrigatórias a execução contratual. Este termo é obrigatório em quase todos os tipos de contrato exceto em hipóteses nas quais o valor da contratação não supere o valor do convite ou compra com entrega imediata, quando não resultar em obrigações futuras.

Nota de Empenho: é a formalização do empenho da despesa com informações de onde será retirado o pagamento da despesa. O empenho é o ato de dispor certa quantia monetária para a execução da obra para o pagamento dos fornecedores e serviços prestados. Já a liquidação é o ato de atestar se esses produtos e serviços estão de acordo com o que foi contratado e, estando em conformidade, há a liberação do pagamento.

Ordem de Execução do Serviço: formalização da notificação ao contratado para a execução do serviço.

Há exceção de formalização do contrato escrito em caso de contratação de quantias que não ultrapassem R\$ 4000,00, admitindo ser expressado de forma verbal. Apesar de prevista na lei 8666/93, essa forma de contrato pode desrespeitar os princípios da legalidade sendo, portanto, necessária a elaboração da parte escrita a fim de respaldar quaisquer problemas que venham a ocorrer em qualquer das fases da contratação.

Os contratos possuem garantias e vigências que devem ser cumpridas e ao realizar a contratação, O art. 56 da Lei no 8.666 (Brasil, 1993) prevê que o contratado deva fazer apólice de garantia da execução da obra com valor máximo de 5% do valor contratado e que em casos onde há altos riscos e obras de grande vulto, este limite poderá atingir 10%.

Quanto a vigência, Amorim (2017, p. 195) entende que o contrato deve ter prazo determinado e deve estar vinculado ao crédito financeiro do exercício político. Sendo assim é possível que o contrato seja prorrogado mediante termo aditivo que deve ser solicitado dentro da vigência do contrato e que caso esse prazo termine, deverá ser realizada nova contratação.

Os termos aditivos podem ser solicitados tanto pela contratante quanto pela contratada desde que justificada e em comum acordo. No caso de alterações provocadas pela administração, o contratado tem seu direito de recusa e de abrir mão do serviço, salvo se previsto em contrato.

As alterações contratuais devem ser formalizadas por meio de aditamento de contrato com as devidas justificativas e aprovações de chefias superiores e após a publicação no diário oficial. O art. 65 da Lei no 8.666 (Brasil, 1993), traz as seguintes situações:

1) **Alteração Unilateral:** pode ser qualitativa quando há necessidade de adequação técnica aos objetivos ou alteração quantitativa em decorrência de acréscimo ou supressão dos itens do objeto sendo permitido 25% do valor inicial para obras novas ou supressão contratual ou até 50% em caso de reforma de edifícios ou equipamentos.

No caso de supressão de bens, equipamentos ou obras em que já estiver adquirido materiais, estes deverão ser pagos pela administração sem prejuízo ao contratado.

2) **Alteração por acordo das partes:** quando for conveniente para ambas as partes, respeitando interesse público, poderão ser realizadas modificações na garantia, no regime de execução ou fornecimento, modificação na forma de pagamento e para reestabelecer o equilíbrio econômico financeiro no caso de sobrevierem fatos imprevisíveis (álea ordinária) ou previsíveis com consequências incalculáveis (álea extraordinária).

Segundo Amorim (2017, p.201), os contratos podem sofrer ajustes monetários desde que previstos no contrato, a fim de chegar ao reequilíbrio. São exemplos de ajustes:

a) **atualização:** ajuste nos valores devido a atrasos nos pagamentos devidos da pela administração;

b) **reajuste:** ajuste nos valores devido a inflação sendo aplicável se ultrapassado 12 meses;

c) **reapctuação:** ajuste nos valores devido a oscilação dos preços de mercado desde que comprovada analiticamente com as tabelas de referência.

Muitos problemas de comunicação podem ser resolvidos na fase de projeto, na qual o gestor tem a capacidade de contornar as adversidades que surgem durante a sua concepção. Por exemplo, depois de pronto um projeto de um hospital, ele tem a capacidade de analisar se os projetos de diferentes profissionais como elétrica, hidráulica e estrutura estão compatíveis entre si, evitando assim uma surpresa na hora da construção.

A empresa contratada por sua vez deve nomear um preposto que fará a interlocução entre a execução da obra e a fiscalização da administração pública subsidiando-a com informações. As ordens e informações fornecidas pelos fiscais devem ser passadas diretamente ao preposto que, por sua vez, deverá retransmiti-las aos seus subordinados, não sendo permitidas ordens dos fiscais diretamente aos subordinados pois pode ser caracterizado como ingerência. Também é função do preposto a realização dos serviços de controle de funcionários e mercadorias.

Na finalização ou por motivos que exigem o termino do contrato, existem medidas de recebimento e extinção contratual. O artigo 73 da lei 8666/93 prevê o recebimento do objeto contratual em duas formas:

- **Termo de entrega Provisório:** termo circunstanciado e assinado pelo fiscal e pelas partes atestando que o objeto se encontra em condições de entrega.

- **Termo de entrega definitiva:** termo circunstanciado e assinado pelo fiscal e pelas partes após período de observação ou vistoria que comprove a total adequação do objeto. O recebimento definitivo é emitido no máximo 90 dias após a termo provisório.

3. METODOLOGIA

O estudo de caso foi realizado para verificar os eventos ocorridos durante a execução de obras públicas no período de 2007 a 2020 de forma qualitativa por meio de análise de documentos oficiais do Município de Franca cujo conteúdo é uma rica fonte de informações tais como dados de valores das obras licitadas, quantidades de dias aditivados, etc. Segundo Godoy (1995, p.22) a pesquisa qualitativa documental traz a vantagem de ser uma fonte de informação a longo prazo em um determinado contexto econômico social sendo, portanto, impossível a alteração das informações e comportamento dos indivíduos investigados.

As informações iniciais nortearam o estudo foram retiradas do site do SIMEC, que é uma ferramenta eletrônica de fiscalização do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação de onde constam detalhes de contratos de convênios para a construção de escolas e quadras, realizados entre o governo Federal e os Municípios. A partir desse ponto foram verificadas a existência de 16 obras cadastradas em forma de convênio com o Município de Franca desde o início do convenio que foi em 2007 até atualmente em 2020, das quais 13 foram finalizadas, 01 está em execução e 02 foram canceladas. Portanto foram identificadas 14 obras selecionadas para a pesquisa e que devido ao abandono de algumas delas por parte das contratadas, houve a análise de 18 contratos licitatórios.

Após a definição da quantidade de obras e delimitação do período a ser analisado, iniciou-se a consulta de processos de convênio com o FNDE das obras que foram fiscalizados pela Secretaria de Planejamento Urbano de Franca. Foram desarquivados os processos e analisados os dados constantes nos contratos de licitação e as informações julgadas pertinentes tais como: os valores das obras, as modalidades das licitações, os prazos de execução, os valores dos aditamentos para a realização do presente trabalho dentre os quais podemos salientar as justificativas dos aditamentos.

4. DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A apresentação dos dados foi feita por meio da coleta de dados constantes nos processos e foram organizados em forma de tabela demonstrando a empresa contratada, o ano da licitação, a modalidade da contratação, prazos (inicio, vigência, termino), valores (contratado, aditado e final), quantidade de aditivos, documentos relativos à obra (termo de entrega provisório, definitivo, chaves, rescisão) e os motivos dos aditivos e apresentados em ordem cronológica. Dentre eles existem obras que se iniciaram do “zero” e outras que foram retomadas após um processo de rescisão contratual, sendo por isso importante o conhecimento

da empresa contratada para demais discussões e esclarecimentos. Todos os contratos já possuíam Projetos (desenhos, planilhas e ARTs) fornecidos pelo próprio FNDE, ficando a cargo do Município, o planejamento e custeio da implantação e projetos complementares caso houvesse necessidade.

4.1. Obras do convênio firmado entre o município de Franca e o FNDE:

Por intermédio do convênio firmado com o FNDE entre o Município de Franca e o governo Federal, no período de 2007 a 2020, foram investidos R\$ 27.911.346,51 na construção de escolas, quadras e reformas sendo R\$ 16.657.608,87 de recursos federais (59,68%) e R\$ 11.253.737,64 de recursos municipais (40,32%). Segundo o FNDE, o Projeto PRO-INFANCIA, pode atender até 376 crianças em dois turnos (matutina e vespertino) ou 188 crianças por tempo integral.

O acompanhamento do andamento e execução das obras são preenchidas quinzenalmente ou no máximo no mensalmente no sistema SIMEC Obras 2.0 pelo Gestor público e ou Servidor designado previamente cadastrado. A atualização das informações como documentos, fotos, porcentagem de execução de cada etapa da obra etc. inseridas nesse sistema garante ao FNDE acompanhar o andamento das obras e a garantia que correta aplicação dos recursos e o desembolso das parcelas em tempo hábil. Por meio disso, o FNDE também pode sugerir correções de possíveis erros que forem detectados durante a execução da obra.

4.2. Análises dos dados

Foram analisados 18 contratos administrativos de obras dentre as quais foram feitas novas construções e reformas. Pode-se afirmar que todos contratos possuíam projeto básico porem todos apresentaram falhas em algum ponto sendo necessária sua correção e aprovação dos superiores competentes. Além disso, foi verificado que cada projeto possui um escopo específico devido a particularidades encontradas em cada local de construção tais como tamanho do terreno, tipo de solo, acessos etc. Essas particularidades resultaram por exemplo, na divergência de valores contratados para a construção das creches do Parque Moema e Primo Meneghetti as quais possuem as mesmas características diferenciando apenas na sua implantação, ou seja, soluções para características particulares como o nivelamento do terreno, construção de muros, de calçadas, de rampas, de escadas, etc. cujos valores finais ficaram em R\$ 2.229.319,50 e R\$ 1.805.263,38 sendo o custo da primeira obra 23,49% maior em relação à segunda.

Com relação as formalidades contratuais, todos foram elaborados para serem executados indiretamente, mediante “empreitada por preço global” distinguindo-se nas modalidades de “concorrência” (15 contratos) e “tomada de preços” (3 contratos). Já o tipo de licitação utilizada nas contratações foram “melhor preço” uma vez que todas tiveram que apresentar a menor proposta para concorrer com o serviço respeitando os valores propostos do art. 48 da lei 8666/93.

Foram identificadas 11 Empresas denominadas de “A” a “K” de forma a manter o sigilo das mesmas. Com exceção das Empresas “B”, e “G”, todas conseguiram entregar as obras completas. A Empresa “E” que entregou uma obra e abandonou outra.

A empresa “B”, que foi vencedora da licitação das creches do Jardim Luiza, Palermo City e Peres Elias, apresentou praticamente a mesma justificativa dos aditivos para as três obras: volume de serviços, dificuldade de contratação de mão de obra e material, complexidade da obra e atraso de repasse do convênio para o pagamento dos serviços executados pela empresa. Esta, porém, não soube administrar os 3 contratos e a

administração conforma as hipóteses do art.78 da lei 8666/93, optou pela rescisão dos mesmos.

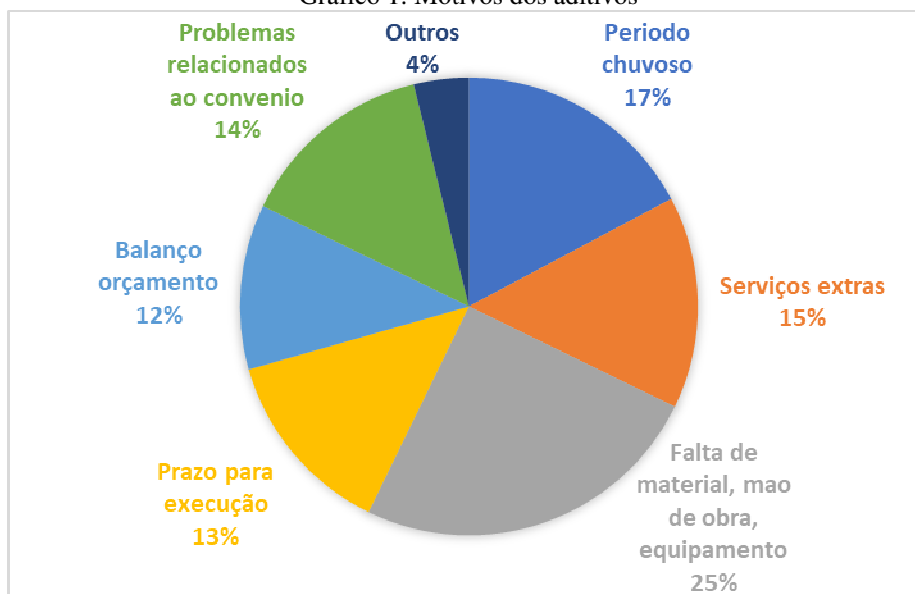
Somente após 8 meses essas construções foram retomadas com a abertura de novas licitações dos serviços remanescentes sendo todas vencidas pela Empresa “C” que também apresentou as mesmas justificativas de atrasos para as três obras: Período chuvoso, número reduzido de funcionários e atraso de fornecedor na entrega de equipamento.

Segundo a Lei 8666/93 em seu art. 58, os contratos podem ser modificados desde que justificados unilateralmente pela administração para atender ao interesse público ou em acordo entre as partes quando necessário dentro das conveniências do item II. Com exceção das obras rescindidas, todas as modificações foram feitas em comum acordo, respeitando o conhecimento técnico. Apesar de justificados os aditivos, todas os contratos extrapolaram os prazos estabelecidos nos editais sendo a média de 475 dias para as obras de creches e média de 500 dias para as obras relacionadas a quadras.

Foram elaborados em média 06 aditivos por contrato e os valores totais variaram entre 1,71% e 9,46% do valor inicial, respeitando a Lei 8666/93 em seu artigo 65 no § 1º, cujos os acréscimos ou supressões de novas obras, serviços ou compras devem ser no máximo de 25% do valor inicial do contrato e de 50% para reformas de edifício ou equipamentos. Com relação ao recebimento contratual das 11 obras, foram encontrados 10 termos de entregas provisório e 8 termos de entrega definitivo e todas

Por último foram agrupados os motivos dos aditivos a fim de se obter uma visão mais global das justificativas apontadas nos processos licitatórios com o Convênio com o FNDE:

Gráfico 1: Motivos dos aditivos



. Fonte: Dados da pesquisa (2020)

Pelo gráfico pode-se perceber que o maior motivo para os pedidos dos aditamentos (25%) é causado por fatores econômico ou logístico da empresa que pode ter como causa:

- Fatores de mercado como a falta de um insumo ou equipamento por exemplo;
- Fatores econômicos como a dependência dos recursos do convênio para executar a próxima etapa ou
- Falta de planejamento da empresa na contratação de mão de obra.

Em segundo lugar, tem-se que as chuvas interferiram na execução do projeto com 17% das justificativas e depois, 15% são falhas detectadas na concepção do projeto e ou na planilha orçamentária. Em seguida tem-se problemas com o convênio (14%) que podem ser explicados pela falta de treinamento dos gestores em utilizar o sistema SIMEC e por problemas de

atrasos ocorridos na execução da obra ou a rotatividade dos gestores do próprio governo federal causadas pelas mudanças políticas.

Os pedidos de prazo para execução (13%) envolvem questões do volume de serviços a serem executados e a complexidade da obra. Os motivos relacionados ao balanço do orçamento (12%) envolvem pedidos relativos ao prazo e ou aditivo (ou supressão) de valores.

O presente estudo demonstrou que o convênio entre o FNDE e a prefeitura de Franca-SP tem colaborado para o planejamento de políticas educacionais por meio da realização novas obras e reformas de creches ampliando assim ofertas de 4512 novas vagas para crianças e melhoria dos espaços. No entanto, apesar do êxito das obras construídas até o momento da pesquisa, nota-se que levaram 4 anos para que os convênios saíssem do planejamento de 2007 sendo iniciados em 2011 sendo necessário um maior empenho entre governo e administração municipal para o início das obras.

Foi demonstrado que a seleção por intermédio de licitação não garante que a empresa que irá executar o contrato corretamente ou dentro dos prazos e valores previstos e com relação aos aditivos contratuais justificados pelas empresas, pode-se dizer que em sua maioria são fatores de erros humanas como o surgimento de serviços extras decorrentes de falhas de projetos apresentados no edital e problemas de planejamento e gestão por parte dos contratados.

Nesse raciocínio, Santos (2017, p.10) defende que um procedimento adequado durante o processo licitatório pode alcançar bons resultados para a administração pública, mas que se não houver fiscalização eficaz, eficiente e efetiva e não houver o correto acompanhamento da execução do contrato para realização das medidas corretivas, os resultados podem não se garantir satisfatórios.

Apesar dos dispêndios de tempo e valores gastos com os aditivos contratuais gerados pelas falhas, pode-se dizer que as transferências voluntárias propiciadas por este convênio têm impacto positivo no município uma vez que o mesmo deixa de tirar de sua receita vultuosas quantias que são repassadas pelo governo federal. Conti (2012) explica que as transferências voluntárias são importantes para superar a deficiência dos municípios em recursos públicos sendo também um importante sistema de partilha de recursos entre os entes federados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho possibilitou uma análise dos contratos do convenio do FNDE com o município de Franca no período de 2007 a 2020 para a construção e reforma de creches municipais e de como os contratos estão sendo executados. Foi possível verificar o problema de atraso na entrega dessas obras e além disso esse trabalho permitiu avaliar as principais causas desses atrasos e aumento de custos desse convenio.

Foi demonstrado que as ações governamentais, no caso das obras que são realizadas pela administração pública, devem ser executadas de forma a seguir os princípios da lei de licitações 8666/93 e sem abrir mão dos conceitos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A elaboração dos projetos primeiramente deve ser pensada a fim de oferecer serviços a maior abrangência da população além de utilizar de métodos construtivos mais viáveis economicamente seguindo critérios rigorosos, respeitando as leis técnicas vigentes como a ABNT e serem os mais minuciosos possíveis a fim de evitar erros que serão corrigidos durante a execução do contrato. Ainda com relação a licitação foi demonstrado a importância do conhecimento dos editais, dos contratos e suas cláusulas a fim de evitar problemas com as prestações de contas.

A tendência de que os contratos de licitações públicas brasileiras de obras têm atrasos relativos a problemas e falhas prejuízo tem resultado em rombos bilionários nos cofres públicos. Com isso foram levantadas hipóteses de atos que atrapalham a execução das obras e que possam estar relacionados ao poder político, ao poder judiciário, ou poder econômico ou

mesmo ligado a própria licitação como a elaboração, execução e fiscalização dos contratos.

Após a breve discussão sobre a tendência das obras públicas, com o aprofundamento das possíveis causas, tem-se que os municípios não possuem capital o suficiente para a realização de obras de sua demanda e que os convênios tem sido uma ajuda de grande ajuda econômica. O convênio firmado do município de Franca com o FNDE por exemplo, tem consolidado a construção de algumas creches para o município ampliando o número de vagas.

Porém foi levantado que o convenio apresentava problemas sendo verificado atrasos e custos extras aos contratos licitatórios comprometendo sua eficiência. Esses problemas foram investigados e durante o trabalho verificou-se que os aditamentos de contrato têm justificativas como falta do planejamento das empresas contratadas e ou falta de aporte financeiro para a execução das obras, mas por outro lado, as licitações apresentam problemas na concepção e execução do seu contrato. Dessa forma foi confirmada que os problemas das licitações são causados não só pelos problemas levantados como também da falta de planejamento das contratadas.

O primeiro objetivo específico, que era descrever o planejamento na administração pública, foi atingido pela demonstração da justificativa dos atos públicos através dos processos administrativos embasado no direito administrativo. Com relação ao planejamento das obras públicas, demonstrou-se que a administração pública tem de demonstrar a viabilidade do empreendimento, sua relevância para a sociedade assim como a fonte das receitas que serão gastas para a realização das obras. Também foi falado sobre a importância do controle de gastos através da Lei de Responsabilidade Fiscal e a transparência desses gastos.

Já o segundo objetivo específico, que foi conceituar o processo licitatório na administração pública, foi atingido por meio da explanação das fases licitatórias, suas particularidades, garantias e valores. Também foi explanado conceitos importantes como os editais e contratos que são necessários para a formalização das licitações.

O terceiro objetivo específico, que era relatar os problemas encontrados na execução das obras públicas, foi explicitado problemas relacionados a questões políticas, interferências dos poderes legislativos, judiciários e o ministério público. Foram explicitados problemas envolvendo falhas de projeto, falhas de contrato, falta de estrutura da administração pública, problemas com a fiscalização das obras e problemas com as empresas contratadas.

Depois, o quarto objetivo específico, que foi identificar os problemas que justificaram os aditivos contratuais do convenio, foi atendido mediante análise dos processos levantados de onde foi demonstrado quais empresas executantes, qual foi o ano da licitação, licitação, prazos, valores, documentos relativos à entrega das obras, aditivos e justificativas.

O quinto objetivo, que era analisar as características dos contratos como prazos e valores, foi atendido através da análise de 18 contratos administrativos de obras que possuíam características semelhantes porem construídas em locais diferentes sendo identificadas 11 empresas executantes. Foram constatados prazos de execução de 475 a 500 dias para a execução das obras sendo que os aditivos de valores dos contratos chegaram de 1,71% a 9,46% dos valores totais das obras.

Por último, o sexto objetivo, apresentar comparação entre os motivos dos aditivos apresentados, foi alcançado através da demonstração do gráfico dos motivos dos aditivos de onde pode inferir-se que os problemas principais foram relacionados a falta de material, mão de obra ou equipamentos no mercado, execução das obras em períodos de chuva, problemas no repasse do convenio, serviços extras devido a falhas no projeto, questões burocráticas para pedido do balanço orçamentário da obra, prazo de execução estourado e problemas estruturais na execução das obras

Pode-se dizer então que a pesquisa conseguiu demonstrar a tendência dos últimos anos sobre os problemas enfrentados pela administração pública em gerir seus contratos de licitação de obras públicas ficando evidente a ineficiência administrativa apesar de seguir

corretamente a lei de licitações.

Dentre os fatores limitadores da pesquisa, cita-se a qualidade das informações coletadas pois em cada período de processo licitatório analisado, as justificativas tiveram que ser interpretadas pelo autor deste estudo e que porem deveriam ter sido respondidas pelos atores envolvidos. Também poderia ter sido verificado o estado físico das construções atualmente para obter informações do seu desempenho (garantia).

Por último, esse estudo não pretende esgotar o assunto de auditoria em contratos públicos, porem poderá servir de apoio para o planejamento urbano e servir de parâmetro para a gestão de futuros convênios. Como sugestões propõe-se a elaboração de outros estudos abrangendo transferências de recursos mediante convênios com município de Franca-SP para áreas como obras de infraestrutura ou para obras da saúde a fim de comparar e complementar este estudo.

REFERÊNCIAS:

AMORIM., V. A. J. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência.** Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. 240 p.

BORGES, M. F. M.; SANTOS, J. R. **A Lei 10.639/03 e as políticas públicas educacionais em Franca/SP: avaliação e perspectivas.** In: **ROIZ, D. S. A educação em perspectiva histórica: temas e problemas.** Editora Milfontes, 2018. p.158. Disponível em: <<https://editoramilfontes.com.br/acervo/A%20Educacao%20em%20Perspectiva%20Historica.pdf#page=156>> Acesso em 14 de dez de 2020.

CAMPITELI, M. V. **Medidas para evitar o superfaturamento decorrente dos “jogos de planilha” em obras públicas.** 2006. 122f. Dissertação (Mestrado em estruturas e construção civil) - Faculdade de Tecnologia- Universidade de Brasília.

CONTI, J. M. **Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo.** Consultor Jurídico. Ago. 2012. Disponível em: <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/53925334/28-8-12_-_Transferencias_voluntarias_e_desequilibrio_federativo.pdf?1500564145=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3D28_8_12_Transferencias_voluntarias_e_des.pdf&Expires=1611161950&Signature=Uzpq3PXN9u-i6ivIjbgII~gXt9ijCUSLyYeI2Xd0FMCKGJmT-3a-kXXxeJmhNczksbKy2YGWpUIEPkFLauUuUHxzCqLDs35hoAF~NXcF1LJySmGEgpX~lkuOd3j3umzCqu~XB4oJ-8uQQnnQ2PL9P~QNdiBePVo2YI45YXVrNhg0MvgCOuBYsc5cUKUxWsnM5PyCMdg04piyVFE6w2wAKjKRqlEsNk-Ghdix23zRyARTp~WBmBHGqZUJ7AW~YphLi15~rfjI34dki152TLkMokUyoPiFKkHP7R55-vOhCBRv3zobxonVEcVg9ZDN0n7ucUvlyVb4s1PZWwteavXaQ__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA> Acesso em 28 de outubro de 2020.

FERREIRA A. C. S. A.; FERREIRA, B. S. A.; BRITO, R. S. **Obras públicas inacabadas: as principais causas que resultam em desperdício de dinheiro público.** 2017. 14 f. Artigo (Bacharelado em Administração). UFF. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/6351/1/Ana%20Carla%20dos%20Santos%20-%20Bianca%20dos%20Santos%20-%20Renato%20da%20Silva.pdf>> Acesso em 28 de outubro de 2020.

FILHO, J. B. S. **A eficiência do controle social nas licitações e contratos administrativos.** São Paulo, 2017. 124f. Dissertação (Mestrado em Direito). UNINOVE. Disponível em: <<http://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/1638>> Acesso em 28 de outubro de 2020.

GODOY, A. S. **Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais.** Revista de Administração de Empresas São Paulo, mai./jun. 1995, v. 35, n.3, p. 20-29. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a04v35n3.pdf>> Acesso em 28 de outubro de 2020.

IBGE, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>

LEI Nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, 22 jun. 1993

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em 28 de outubro de 2020

LEI COMPLEMENTAR Nº 131, DE 27 DE MAIO DE 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm> Acesso em 28 de outubro de 2020

Manual do Ordenador de Despesas. Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2014.

OLIVEIRA, J. R. A.; COSTA, T. F. M. **Instituições de direito público e privado.** 3. ed. Florianópolis. Departamento de Ciências da Administração. CAPES, 2016.

OLIVO, L. C. C. **Direito administrativo.** Florianópolis. Departamento de Ciências da Administração, CAPES, 2010.

PEREIRA, M. F. **Administração estratégica.** Florianópolis. Departamento de Ciências da Administração. CAPES, 2011.

PINTO, M. M. **Tecnologia e inovação.** Florianópolis. Departamento de Ciências da Administração. CAPES, 2016.

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO FRANCA 2015-2020. 2015. Disponível em: <https://www.franca.sp.gov.br/images/EDUCACAO/1-INSTITUCIONAL/PLANO_MUNICIPAL/plano_municipal_da_educao.pdf> Acesso em 14 de dez de 2020.

RIBEIRO, L. C. L. P. C. **Obras públicas** - alguns aspectos: da licitação à auditoria. Especialize Revista online IPOG. 2013. 20f. Artigo (Especialização em Gestão Pública) - Instituto de Pós Graduação - IPOG. Disponível em: <http://www.uniaodaserrageral.mg.gov.br/wp-content/pdf/Edital_23042014.pdf> Acesso em 28 de outubro de 2020

SANTOS, H. P.; STARLING, C. M. D.; ANDERY P. R. **Diagnóstico e análise de aditivos contratuais em obras públicas de edificações.** XV Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído. Maceió. Nov. 2014. Disponível em: <http://www.infohab.org.br/entac2014/artigos/paper_193.pdf> Acesso em 28 de outubro de 2020

SANTOS, L. R. L. **A fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato administrativo na Administração Pública – Artigo 67 – Lei nº 8.666/93.** Revista digital de direito administrativo. Ribeirão Preto. jan. 2017. P187-199. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/125698/130886>> Acesso em 28 de outubro de 2020

SANTOS, M. L. W. D. O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados. Recife, 2011. 195f. Tese de doutorado. (Doutorado em Ciência Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal de Pernambuco.

SANTOS, R. C. L. F. **Orçamento público.** Florianópolis. Departamento de Ciências da Administração. CAPES, 2016.

SAYÃO, A. B. M. **Planejamento de obras públicas** – orientações. Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República. Planejamento de Obras Públicas – Orientações – ENAOP - Palmas/TO, 2012

O que é e o que faz o FNDE? TODOS PELA EDUCAÇÃO.2018. Disponível em: <<https://todospelaeducacao.org.br/noticias/perguntas-e-respostas-o-que-e-o-que-faz-o-fnde/>> Acesso em 28 de outubro de 2020

URYN, A. **Alterações qualitativas em contratos de obra pública e a teoria econômica dos contratos incompletos:** é possível construir um avião em pleno voo? Rio de Janeiro, 2016. Mestrado (Direito da Regulação) - Fundação Getúlio Vargas.

VIANA, J. V. A.; OLIVEIRA, A. A. F. **Sistema de Monitoramento de Obras Públicas.** Lages- SC. 2018. Artigo (Curso de Ciência da Computação) Centro Universitário Facvest. Disponível em: <<http://periodicos.unesc.net/sulcomp/article/view/4797/4387>> Acesso em 28 de outubro de 2020