

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**  
**CURSO DE PÓS GRADUAÇÃO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO**  
**PÚBLICA COM ÊNFASE EM TRANSPORTES E OBRAS**

**SÉRGIO SALVIATO**

**A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO EM OBRAS**

**Belo Horizonte**  
**2008**

**SÉRGIO SALVIATO**

## **A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO EM OBRAS**

Monografia apresentada à FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, como exigência parcial para obtenção do título de Especialização em Gestão Pública com ênfase em Transportes e Obras.

Orientadora: Professora Nícia Raies  
Moreira de Souza

**Belo Horizonte**

**2008**

**SERGIO SALVIATO**

## **A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO EM OBRAS**

Monografia apresentada à FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, como exigência parcial para obtenção do título de ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA, ênfase em Transportes e Obras

Aprovada em \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

COMISSÃO EXAMINADORA

---

Orientadora: Professora Nícia Raies Moreira de Souza

Dedico este trabalho aos meus amigos e parentes próximos, que com muito amor, carinho, afeto, compreensão suportaram o momento mais difícil da minha vida, pois quando precisaram de mim tiveram que tomar atitudes solitárias, isso fez com que ficássemos ainda mais unidos e fortes.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus por nos dar forças para superar todas as dificuldades por mais difíceis que sejam.

Aos meus amigos e parentes próximos, que durante tantos momentos superaram a dor da minha ausência.

A minha orientadora professora Dra. Nícia Raies que com muita paciência deu seu apoio nas horas difíceis.

Aos demais professores pelo esforço incansável para passar seu vasto conhecimento científico e prático.

Aos colegas de aula, de profissão e pelos funcionários da Escola pelo seu apoio incondicional sempre que solicitado.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 PLANEJAMENTO.....	11
2 CONTROLE.....	17
2.1 Orçamento público.....	26
2.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal .....	28
3 CANTEIRO DE OBRAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	32
4 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	42
4.1 Processo Licitatório .....	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	51
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	55

## INTRODUÇÃO

Toda instituição, pública ou privada, é parte integrante do seu ambiente. Enquanto os níveis mais baixos da instituição estão relacionados com os seus aspectos internos, a tarefa dos níveis mais elevados é estudar e mapear as oportunidades e ameaças que o ambiente impõe à instituição.

Assim, o conhecimento objetivo sobre o ambiente é fundamental para o processo estratégico, no sentido de se obter a adequada compatibilidade entre a instituição e as forças externas que afetam direta ou indiretamente seus propósitos, objetivos, desafios, metas, estratégias, políticas, estrutura, recursos, planos, programas, projetos e procedimentos.

Para alcançar os resultados desejados é necessário que a instituição decomponha essas forças até que sejam transformadas em ações e resultados, no sentido de atuar de forma gerencial.

Na metade do século XX, a transformação para administração gerencial vem em forma de resposta, por um lado, referente à expansão das funções econômicas e também das funções sociais do Estado e, de outro lado, em resposta ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. Diante de tantas mudanças, e com a cobrança de eficiência na administração pública, ocorre então a necessidade de reduzir custos operacionais públicos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário, visto que a criação de uma fonte de renda e geração de empregos traz vantagens a todos.

A reforma do Estado, na formatação de gestão gerencial, passa a ser orientada predominantemente para o desenvolvimento local, ou seja, dos municípios, onde através de incentivos e investimentos, criados pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos, geram um novo modelo de desenvolvimento e de uma cultura gerencial pública.

Nesse cenário, como primeiro passo para qualquer ação, temos o planejamento, que configura-se como a função administrativa de determinar adiantadamente o que um grupo deve fazer e quais metas que devem ser atingidas. É importante salientarmos que um administrador planeja o trabalho dos outros. Ele segue o que Frederick Taylor argumentou ser um princípio essencial de administração, isto é, separar o planejamento do desempenho. O especialista em administração deve planejar o trabalho do grupo e os membros do grupo devem especializar-se no desempenho do trabalho como este foi planejado.

Consideramos como justificativa inicial para este trabalho a preocupação pela evolução da gestão pública gerencial no que se refere ao planejamento e ao gerenciamento dos gastos com os recursos financeiros públicos, sendo essa uma questão que vem sendo objeto de discussões há muito tempo, não apenas no Brasil, mas em muitos países.

O tema desenvolvido nesta monografia envolve obras públicas e aborda as etapas necessárias para sua implementação, como Planejamento, Controle, Obras e Contratação.

Discutiremos ao longo do trabalho sobre a importância do Planejamento; abordando sobre a questão do Controle nas obras públicas; analisando o Canteiro de obras da Administração Pública; teorizando a respeito dos Contratos



Administrativos, através do processo de licitação, relacionando todas as etapas desde a concepção até o término da obra.

No Capítulo 1, referente ao Planejamento, iremos abordar a função do planejamento no contexto organizacional de uma instituição pública, veremos o que é planejamento, como ele é feito, quais atores estão envolvidos e porque os níveis mais elevados das instituições devem se especializar nele. Veremos a importância e os benefícios do planejamento no contexto de uma obra pública, na medida em que é ele o responsável por unir as diversas etapas, de execução de uma obra de forma harmoniosa.

No Capítulo 2, referente a Controle, iremos abordar o controle em obras e investimentos públicos, veremos o que é controle, para que serve o controle na gestão pública, o controle como forma de fiscalização dos gastos públicos. Veremos os três sistemas de controle existentes no Brasil, como os Contratos Administrativos, visando a padronização dos serviços públicos, bem como o controle administrativo e suas formas (como o poder público controla o próprio poder público); o Orçamento Público como uma forma de controle, através do Plano Plurianual, Orçamento Anual e Lei de Diretrizes Orçamentárias (como forma de deixar transparentes os processos) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (como forma de controlar os gastos públicos).

No Capítulo 3, referente a Canteiros de Obras, iremos abordar a importância de se planejar e gerenciar bem uma obra, visando reduzir custos e facilitar a sua execução. Veremos quais variáveis devem ser consideradas no dimensionamento de um canteiro de obras visando melhorar sua qualidade e sua produtividade. Também pesquisaremos as características particulares das obras civis e como isso afeta a concepção e implantação de um canteiro de obras.

No Capítulo 4, referente a Contratos Administrativos, iremos abordar sua função na administração pública, como ele atua de forma jurídica no contexto de execução de uma obra pública, e sua necessidade para dar legitimidade ao processo. Veremos o processo Licitatório, com a evolução da legislação brasileira desde as primeiras leis até a Lei Federal 8.666/93, e porque ela pode ser considerada como uma das mais completas nesse assunto.

Iremos abordar essas diversas etapas, que juntas, formam o processo de execução de uma obra pública, e como todas estão diretamente interligadas nesse processo e dessa forma, a ocorrência de uma falha em qualquer uma dessas etapas irá comprometer todo o processo.

Esta monografia utilizou o formato de pesquisa bibliográfica proposto por MEDEIROS (2004, p. 50) como aquele que busca o levantamento de livros e revistas de relevante interesse para o trabalho que será realizado. Seu objetivo é colocar o autor diante de informações sobre o assunto de seu interesse. A pesquisa bibliográfica é passo decisivo em qualquer trabalho científico, visto que elimina a possibilidade de se trabalhar em vão e despender tempo com o que já foi solucionado.

Foi utilizada a metodologia na qual o tema em questão foi abordado através de pesquisa bibliográfica onde foram buscadas as informações necessárias e suficientes para entender a importância do planejamento na eficiência da condução de uma obra pública enfatizando a necessidade de articulação das etapas do processo de execução.

Dessa forma foram levantadas as diversas etapas que envolvem uma Obra Pública e assim foi possível compreender a importância da articulação entre todas essas etapas visando alcançar a eficiência no processo de uma obra Pública.

# 1 PLANEJAMENTO

Planejamento, gerenciamento e controle de obras, impactam de forma direta em uma obra pública, influenciando na eficiência do processo de execução de uma obra.

A eficiência de uma obra pode ser atribuída ao cumprimento de prazos, inexistência de aditivos financeiros e não surgimento de serviços extras. Ou mesmo quando uma obra alcança seu objetivo de forma econômica, sem desperdício de tempo, mão de obra, materiais e de recursos financeiros, sendo que nesse caso trata-se de dinheiro público.

O planejamento configura-se como a função administrativa de determinar adiantadamente o que um grupo deve fazer e quais metas devem ser atingidas. É importante salientarmos que um administrador planeja o trabalho dos outros. O especialista em administração deve planejar o trabalho do grupo e os membros do grupo devem especializar-se no desempenho do trabalho como este foi planejado.

Segundo Arantes (1998, p. 138) o planejamento é, entre as funções gerenciais a que tem a primazia. Tanto a função de direção com a de controle dependem do planejamento. Dirigir é implementar os planos e supervisionar sua execução.

Planejar não é adivinhar. O planejamento não se restringe as previsões de vendas nem a elaboração de orçamentos. Ele é um processo de reflexão que leva o administrador a tomar decisões hoje sobre as coisas que ele quer que aconteça no futuro.

Como normalmente o planejamento é feito para os outros, ele deverá ter condições de fornecer uma base para trabalhar em grupo, desse modo, para que

isso aconteça, deverá utilizar-se, primeiramente, de uma clara exposição dos objetivos do planejamento para que todo o grupo tome conhecimento da direção em que deverão dirigir seus esforços. Também, não deverá suscitar dúvidas quanto ao objetivo, o que deverá ser feito, de que modo e quem será o responsável de realizar cada tarefa/trabalho dentro do planejamento, tudo isto com a finalidade de melhorar a coordenação e evitar a duplicidade de esforços. (ARANTES, 1998)

De acordo com Jucius (2000, p. 66) o planejamento de metas desejadas é a maneira pela qual elas podem ser atingidas. Deve-se estabelecer adiantadamente o que deve ser feito, como, onde, quando e por quem em maiores ou menores detalhes. Deve haver uma fixação suficiente de tempo para que o planejamento seja efetuado antes que a ação possa ou deva ser iniciada.

Visto que o planejamento tem lugar antes da ação, ele deve ser baseado em previsões ou estimativas do que poderá acontecer em meses ou até mesmo em anos futuros. O planejamento para o futuro é um tema moderno muito embora os planejadores saibam que não podem fazer previsões acuradas. Mas todos os bons planejadores tem a certeza de que uma boa previsão é melhor do que nenhuma e de que é melhor ter alguns planos que provam ser maus do que ter que administrar sem plano algum.

O planejamento é um fator positivo no aumento de eficiência do grupo e ele também contribui para o esforço da equipe, aumentando a eficiência das funções administrativas de organizar, dirigir e controlar.

Ainda de acordo com Jucius (2000, p. 68) os aspectos favoráveis do planejamento podem ser ilustrados no campo da exploração. Quando os exploradores regressam ao lar, invariavelmente ele tem muitas narrativas de aventuras para regalar seus ouvintes. E as narrativas revelam incidentes que

poderiam facilmente ter resultado em desastre, se não tivessem sido manobrados de maneira fortuita e com êxito no momento em que ocorreram. Depois que as partes excitantes das narrativas foram contadas, invariavelmente os exploradores observam que de preferência eles teriam evitado as aventuras. E concluem que mais planejamento teria servido para prever os aborrecimentos, as aventuras e os riscos de desastre. E da mesma forma no que toca a vida empresarial, o planejamento serve para reduzir azares que de outra maneira teriam que ser lidados numa base incerta e curativa.

Em todos os estágios do planejamento é imperativo lembrar as finalidades que se espera sejam por ele atingidas. Isto porque o sucesso final de um plano depende do grau em que ele atinge os objetivos desejados. Se os resultados estão abaixo dos objetivos, o plano então falhou naquela quantidade ou proporção. Assim, um plano é meio para um fim, e deveria ser encarado desta maneira. Tudo o que se faz no planejamento deve ser testado para ver se haverá ou não contribuição para a consecução das finalidades desejadas.

Dessa forma, podemos argumentar que o planejamento é um processo que começa com os objetivos e define os planos para alcançá-los. Esta definição faz do estabelecimento dos objetivos a serem alcançados o ponto de partida do planejamento, neste contexto, entende-se que a fixação dos objetivos é a primeira coisa a ser feita: saber onde se pretende chegar para se saber exatamente como chegar até lá.

Segundo Chiavenato (1999, p 252) as empresas buscam geralmente alcançar vários objetivos ao mesmo tempo. Assim, há uma hierarquia de objetivos, pois alguns deles são mais importantes e predominam sobre os demais. Na realidade, existem objetivos da empresa como um todo, de cada uma de suas divisões ou

departamentos e de cada especialista. Os objetivos da empresa predominam sobre todos os demais. Na realidade, existem objetivos da empresa como um todo, de cada uma de suas divisões ou departamentos e de cada especialista.

O planejamento formaliza resultados específicos a serem alcançados pelas áreas funcionais da empresa podendo ser demonstrados através de documentos escritos ou de metodologias de desenvolvimentos e implantação estabelecidas. As atividades buscam a aplicação de recursos da maneira mais eficiente possível em dado momento. É importante lembrar que, as informações básicas para o planejamento parte dos planos operacionais.

Na sociedade atual, uma característica marcante no ambiente empresarial é a crescente globalização da economia. Esta globalização da economia aponta para um novo tipo de organização: a organização de padrão mundial. Por mais rápidos e sofisticados que sejam os avanços tecnológicos qualquer organização tem condições de acompanhá-los.

Com as grandes mudanças que estão ocorrendo no mundo dos negócios, percebe-se que as velhas estratégias e visões já não parecem mais funcionar. É momento de aprender novas maneiras, de expressar e preservar valores, de ser criativo. Enfim, liderar, pensar e trabalhar.

Para acompanhar esse processo é necessário que as empresas adotem uma gestão estratégica de marketing que enfatize uma constante avaliação das mudanças que estão acontecendo em seu ramo de atividade, uma reflexão contínua sobre as tendências que estas transformações representam, e seu potencial impacto no negócio, acompanhadas de alterações na forma de condução da empresa, ou seja, sua estratégia competitiva.

De acordo com Gimenez (1998), a estratégia competitiva pode ser vista como um padrão ou um conjunto de decisões que levam a comprometimentos de ações e de recursos organizacionais. Isto é, ao longo da vida de uma empresa, seus administradores tomam decisões sobre alocação de recursos e sobre atividades a serem desenvolvidas por seus colaboradores que levam a empresa em questão a se comportar de determinada maneira em seu mercado.

De acordo com Ansoff (1997), isto se deve ao fato de que a empresa precisa ter um campo de atuação bem definido e uma orientação de crescimento, no sentido de busca e criação de novas oportunidades, devendo, as decisões estratégicas se preocuparem principalmente com problemas externos, e não internos da empresa, e basicamente com a escolha do composto de produtos a ser fabricado e dos mercados em que serão vendidos. Neste caso, o autor esclarece que o termo estratégico significa: Tudo que se refere às relações entre a empresa e o seu ambiente. Este é um emprego mais específico e diferente da utilização mais comum, em que, “estratégico” denota o que é “importante”. (Ansoff, 1997, p. 04)

O autor afirma que uma descrição bem definida do papel da empresa em seu ecossistema constitui um pré-requisito para seu crescimento e êxito, englobando um amplo conjunto de ramificações naturais da posição da empresa em termos de produtos e mercados, resultantes de alguma característica fundamental do ramo em que atua.

Quando a empresa encontra-se com desafios estratégicos, ela não deve apresentar apenas um novo método para pensar sobre o problema, mas também novas competências e culturas gerenciais, capazes de traduzir o pensamento em ação estratégica.

O autor alerta que quando o planejamento estratégico é realizado repentinamente, a empresa tende a carecer da compreensão e das habilidades necessárias, levando a administração a considerar a atividade estratégica como externa aos valores da organização, passando a sentir-se insegura e ameaçada pela falta de familiaridade e pelas conseqüências da nova atividade.

Kotler (1998, p. 100) escreve que:

Planejamento estratégico orientado para o mercado é o processo gerencial de desenvolver e manter uma adequação viável entre os objetivos, experiências e recursos da organização e suas oportunidades em um mercado continuamente mutante. O propósito do Planejamento Estratégico é moldar e remodelar os negócios e produtos da empresa com objetivo de crescimento e lucro.

Assim então, acredita-se que o propósito do planejamento estratégico é de determinar o foco externo do negócio em termos de clientes atendidos e valor oferecido, bem como identificar as áreas em que a organização deve destacar-se para ser bem sucedida.



## 2 CONTROLE

Controle é uma função administrativa que mede e avalia o desempenho, bem como promove ação corretiva, quando necessário. Assim, o controle é um processo essencialmente regulatório.

No contexto de obras públicas, o controle também deve ser considerado como uma forma de fiscalização, uma vez que no momento em que se percebe que ele existe, e que será efetivamente aplicado, os gestores passam a adotar posturas mais sérias, corretas e zelosas para com a coisa pública.

A finalidade do controle é assegurar que os resultados das estratégias políticas e diretrizes dos planos táticos e dos planos operacionais, bem como, as regras e os procedimentos ajustem-se, tanto quanto possível, aos objetivos previamente estabelecidos.

Na gestão pública, o controle tem como fundamento o domínio do órgão superior sobre o órgão inferior. Objetiva o cumprimento da lei e das instruções e a execução de suas atribuições, bem como os atos e o rendimento de cada servidor.

Neste contexto enfatiza-se que o controle interno da execução dos programas que lhe concernem é o da observância das normas que disciplinam suas atividades específicas, e são feitos pela chefia competente. Por sua vez, os programas são submetidos ao controle externo.

Em uma perspectiva limitada, o controle mede resultados, baseado em análise de desvios e geração de relatórios. Em uma perspectiva mais ampla, o controle desenvolve uma consciência estratégica voltada para o aperfeiçoamento contínuo. No contexto organizacional, pode ser visto como simples ênfase nas normas rígidas, padrões e valores monetários. De uma forma voltada para a

sociedade, é entendido como procedimentos que levam em consideração a cultura e os valores.

Para Gomes e Salas (1997, p. 23),

[...] o controle de gestão refere-se ao processo que resulta da inter-relação de um conjunto de elementos internos (formais e informais) e externos à organização que influem no comportamento dos indivíduos que formam parte da mesma.

Na perspectiva racional, existem três variáveis contingentes que influenciam o sistema de controle: a tecnologia, a dimensão e o contexto social. Além disso, as relações entre algumas variáveis não estão suficientemente claras. Não foi estudada, até então, a relação entre eficácia e controle. (GOMES e SALAS, 1997)

Segundo Montana e Charnov (1998), os sistemas de controle atuam em fases distintas do processo produtivo e têm as seguintes características:

- controle de insumo: permite à organização corrigir o desempenho defeituoso antes da utilização final dos recursos. Por exemplo, descrição do trabalho, programas de treinamento com avaliação das habilidades, fixação dos horários de atividade;
- controle de processo: assegura à administração que o desempenho real satisfaz os padrões de desempenho desejados. Por exemplo, controle da qualidade durante o processo, administração por objetivos e planos de contingência;
- controle de produto: opera depois que o serviço é completado. Por exemplo, controle da qualidade do produto final e auditorias.

Os sistemas de controle institucionais observados na administração pública precisam monitorar o cumprimento de objetivos estabelecidos pelo governo. (FARIAS NETO, 1994)

Destaca-se o fato de que os serviços públicos são mantidos com dinheiro público e, portanto, não estavam sujeitos à disciplina do mercado até a privatização de muitas empresas do setor produtivo estatal.

Silva Neto (1997) complementa, salientando que o controle de empresas estatais é organizado em duas estruturas: a ministerial e a parlamentar. No controle ministerial, cada empresa está ligada a um ministério setorial que define seus objetivos gerais e encarrega-se de avaliações de desempenho. A experiência mostra que esse controle apresenta distorções, tais como: intervenção intensiva nas empresas, estrutura técnica insuficiente para exercer o controle e interesses corporativistas, os quais dificultam as atividades de controle. O controle parlamentar busca a transparência das atividades. No caso inglês, o Parlamento aprova as contas dessas empresas, além de definir comissões de inquérito, quando necessário. No caso brasileiro, o Congresso Nacional pouco se envolve na avaliação de desempenho das empresas estatais.

Segundo Silva Neto (1997), até meados dos anos 1970, as empresas estatais tinham um grau substancial de autonomia, pois elas puderam financiar seus projetos de investimento e adotar formas de controle próprias. Nos anos 1980, essa autonomia foi diminuída com a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais, pois o governo começou a definir prioridades de investimentos e de endividamento dessas empresas. O grande desafio dessa Secretaria foi garantir autonomia às empresas e, ao mesmo tempo, atuar como condutora das estratégias definidas pelo governo.

De acordo com os conceitos citados anteriormente, o sistema de controle brasileiro dos serviços públicos, até os anos 1980, pode ser caracterizado, principalmente:

- No contexto organizacional: como simples ênfase nas normas rígidas, padrões e valores monetários;
- Por ser do tipo burocrático: com grande dimensão, não muito complexo, com estratégia de curtíssimo prazo, atenção voltada para operações, elevada formalização, coordenação por meio de normas e regulamentos, estilo de gerência burocrática e cultura organizacional paternalista;
- Em função do grau de descentralização: altamente centralizado;
- Quanto à formalização da estrutura: é formal.

Contudo, nos anos de 1990, novas formas institucionais começaram a ingressar no sistema de controle do governo sobre os serviços públicos. Esse novo sistema ergueu-se sobre um arcabouço institucional, determinado pelo início da implantação do processo de reforma do Estado, e assim, construiu-se o novo gerencialismo.

Observa-se também que, na medida em que é intensificado o controle do pessoal operacional, há uma ação mais preventiva para dificultar as falhas nos sistemas de compras, de pagamento e de finanças da instituição.

De acordo com Gomes e Salas (1997), foi realizada uma pesquisa entre professores renomados sobre os principais e atuais desenvolvimentos teóricos e práticos dos sistemas de controle de gestão, e suas conclusões foram: os sistemas de controle não podem ser desenhados sem levar em conta os aspectos

motivacionais e o sistema de avaliação de desempenho. A pesquisa deixa de ser menos normativa e mais descritiva, buscando interpretar o comportamento humano e o papel dos sistemas de controle. As pesquisas atuais sobre controle estão sendo, prioritariamente vocacionadas para o entendimento da prática.

Para que os sistemas de controle e procedimentos sejam capazes de, efetivamente, orientar o processo de formulação e revisão das políticas e práticas de gestão, eles devem ser concebidos em estreita vinculação com o processo decisório da organização pública. Portanto, do ponto de vista organizacional, os sistemas de controle respondem aos objetivos, às estratégias e às demandas do órgão.

Segundo Gomes e Salas (1997), os sistemas de controle podem variar conforme os seus diferentes graus e objetivos, que são: horizonte temporal, finalidade, nível de hierarquia, complexidade, atividade a controlar, ponto de partida, conteúdo, informação, grau de predição e estrutura de decisão.

Esses sistemas podem ser flexíveis e informais, por exemplo, em empresas de alta tecnologia ou nas que têm um elevado componente de criatividade e inovação, nas quais os custos são menos relevantes. Em ambientes mais formalizados, como em empresas que requerem muito trabalho artesanal, existem sistemas pouco flexíveis.

Portanto, a dimensão e a formalização são fundamentais para explicar o sistema de controle organizacional público.

O controle na administração pública surge da necessidade de corrigir rumos diante dos interesses da sociedade, atualmente, da necessidade de maior transparência dos gastos e obrigação de uma utilização regular dos recursos públicos, conforme entende Cruz (2003).

Ainda segundo estes autores o controle social das organizações públicas pode ocorrer quando a sociedade organiza-se politicamente para controlar ou influenciar instituições sobre as quais não tem poder formal. Nas instituições com poder formalizado, o controle social ocorre pelos grupos de controle que observam os fatos e as condutas dos responsáveis.

No caso das agências reguladoras, os mecanismos de controle irão variar conforme o objetivo do agente regulador. Contudo, devemos salientar que o principal objetivo dos grupos de interesse é maximizar os seus retornos. A dificuldade está em identificar quais ações poderão trazer ganhos maximizados e para quais grupos de interesse. Assim um dos instrumentos que auxiliam o controle das atividades internas de órgãos públicos são os chamados contratos, uma vez que impõem regras, normas e procedimentos a serem seguidos para auxiliar a fiscalização e conseqüentemente o controle de uma obra pública.

As vantagens dos contratos consistem no fato de que a organização pública pode conduzir a empresa a seguir um plano que, por sua vez, terá conhecimento de seus limites para investimentos e objetivos a cumprir. Além disso, a empresa poderá aplicar suas técnicas de administração na área pública e traçará o caminho da eficiência com um comportamento mais participante da direção e dos empregados, e com a contratação de executivos profissionais, sem as barreiras políticas. Nesses contratos, o sistema de controle é operacional, cuidando para que não se deteriore outros pontos importantes do ato de gestão, por exemplo, a empresa em busca de um melhor rendimento pode danificar suas operações.

De qualquer forma, a confecção desses contratos deve obedecer a alguns princípios, como os encontrados na Carta do Cidadão, publicada em 1991, na

Inglaterra, na qual são enfocados quatro grandes temas para melhoria dos serviços públicos:

- a) padrões de serviços públicos amplamente divulgados, com a definição de formas de ação, a fim de serem assegurados os procedimentos de controle e de proteção ao cidadão-consumidor quando tais serviços não estiverem sendo corretamente prestados;
- b) aperfeiçoamento dos serviços públicos;
- c) fornecimento de opção de escolha de prestadores de serviços públicos como forma de propiciar obtenção de melhores níveis de qualidade;
- d) *value for money* como forma de introduzir a discussão perante os usuários, para se conscientizarem de sua função proativa de cidadão consumidor como contribuinte dos serviços públicos prestados (a expressão “value for money” pode ser aplicada em nosso contexto de obras públicas como uma melhor utilização do recurso financeiro ).

Nesta questão, o cidadão não pode ser visto apenas como um consumidor, já que escolhe o que, onde e como adquirir o produto. Em alguns casos, este problema é mais acentuado, pois um único prestador de serviços tem a concessão de um serviço público durante um longo período. Portanto é necessária uma visão de cidadão consumidor que participe dos sistemas de controle das operações concedidas.

Dentro desse cenário, e envolvendo obras e recursos públicos, podemos citar o exemplo do orçamento participativo, onde a sociedade participa da escolha da obra a ser implantada, e dessa forma passa a atuar efetivamente em seu planejamento e até mesmo em sua fiscalização, uma vez que sendo a parte

diretamente beneficiada tem o maior interesse em cobrar sua conclusão e exigir a qualidade.

Na esfera institucional, mais especificamente no poder executivo, um enfoque diretamente atribuído ao controle surge da necessidade interna, por parte dos órgãos responsáveis pela fiscalização de uma obra pública, de atuar no sentido de moralizar as ações dos gestores diretamente envolvidos com a execução de uma obra pública.

Assim salientamos que o controle administrativo é aquele que o Poder Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando a mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades de serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização. O controle administrativo pode ocorrer de diversas formas, tais como:

- recursos administrativos: em acepção ampla, são todos os meios hábeis para propiciar o reexame de decisão interna pela própria administração;
- representação administrativa: é a denúncia formal e assinada de irregularidades internas ou de poder na prática de atos da administração;
- reclamação: é a oposição expressa dos atos da administração;
- pedidos de reconsideração: é a solicitação da parte, dirigida à mesma autoridade que expediu o ato, para que o invalide ou o modifique nos termos pretendidos.

Essas diversas formas de controle administrativo materializam-se por meio da abertura de processo administrativo com as seguintes etapas: instauração, defesa, relatório e julgamento.



No Poder Legislativo, um dos enfoques do controle vem através da sua obrigação em fiscalizar as ações do poder executivo, nesse caso em especial, dos órgãos públicos responsáveis pela execução de obras públicas.

Dessa forma, o controle legislativo é aquele exercido pelo Congresso Nacional, Assembléia Legislativa e Câmara de Vereadores sobre determinados atos do Executivo, objetivando os interesses do Estado e da comunidade, por exemplo, Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), que apura irregularidades, institui o representante parlamentar para acompanhar o julgamento no Judiciário.

No Poder Judiciário, o enfoque do controle é mais técnico e atua em casos específicos, devendo agir quando for necessário intervir, a bem dos interesses sociais e acima dos interesses políticos, podendo embargar obras públicas quando comprovadamente existir danos ou prejuízos, por exemplo, ao meio ambiente, ao patrimônio individual do cidadão ou mesmo danos aos cofres públicos.

Dessa forma o controle judiciário é aquele exercido pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos dos três Poderes. Os controles mais conhecidos são:

- mandado de segurança: é o meio institucional posto à disposição de toda pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade processual, ou universidade reconhecida por lei, para proteger direito individual, próprio, líquido e certo, por ato de qualquer autoridade;
- ação popular: é a via judiciária posta à disposição de qualquer cidadão para invalidar atos ou contratos administrativos;
- apresentação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual: é julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

## 2.1 Orçamento Público

O orçamento público tem sua importância, na medida em que propicia transparência nas ações dos governantes, sendo assim, de fundamental importância no combate à corrupção.

Historicamente registra-se que o orçamento nasceu na monarquia europeia como instrumento de controle dos Parlamentos sobre as Coroas, como uma forma de disciplinar seus gastos.

De acordo com Nascimento (2006), no Brasil, a base do orçamento surge no século XIX com a criação de vários impostos e com o estabelecimento oficial da chamada peça orçamentária. Assim tivemos o primeiro Orçamento Geral no Brasil, votado para um determinado exercício financeiro.

Com a Lei nº. 4.320/64 foi adotado o modelo orçamentário padrão para os três níveis de governo, esta padronização, porém foi rompida através do Decreto Lei nº. 1.875/81 que facultou aos municípios com população residente inferior a 50 mil habitantes elaborarem seus orçamentos de forma simplificada, isto é, sem a utilização do critério funcional programático. (NASCIMENTO, 2006)

É importante mencionar que o orçamento, como aborda Giacomoni (1996), constituía-se como uma fórmula eficaz de controle, pois colocava à frente as despesas e as receitas. Na época, os impostos eram autorizados anualmente, o que permitia uma verificação crítica mais rigorosa das despesas a serem custeadas com a receita proveniente desses impostos.

Neste contexto, salientamos que a Constituição de 1988, no tocante a questão de planejar a administração pública, teve clara a preocupação de institucionalizar a integração entre os processos de planejamento e orçamento, ao

tornar compulsória a elaboração dos três instrumentos básicos para este fim. (GIACOMONI, 1996)

O primeiro deles, o Plano Plurianual, destinado as ações de médio prazo, equivalendo, mas não coincidindo com a duração de um mandato do chefe do Executivo; o Orçamento Anual, para discriminar os gastos de um exercício financeiro; e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, para servir de elo entre aqueles dois instrumentos. (GIACOMONI, 1996)

A Lei de Responsabilidade Fiscal procura aperfeiçoar a sistemática traçada pela norma constitucional, atribuindo novas e importantes funções ao orçamento e a Lei de Diretrizes Orçamentárias principalmente.

A Constituição Federal de 1988 introduziu varias alterações no processo orçamentário, com o objetivo de torná-lo mais transparente e democrático. O título VI — Da tributação e do orçamento, têm um capítulo que trata das finanças públicas (capítulo II) e a seção II, que trata especificamente do orçamento. O principal artigo é o de numero 165, no qual está previsto que: "Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- i. o plano plurianual;
- ii. as diretrizes orçamentárias;
- iii. "os orçamentos anuais".

Dessa forma, constituiu-se a base para um ciclo orçamentário da União. Além disso, os projetos de lei relativos aos três itens especificados devem ser apreciados conjuntamente pelas duas casas do Congresso Nacional, por meio da constituição de uma Comissão Mista de Orçamento. Para o fechamento do ciclo, estabeleceu-se também a prestação de contas da Presidência da República, que é analisada pela Comissão Mista de Orçamento após a elaboração do "Relatório e parecer prévio

sobre as contas do governo da República", feito pelo Tribunal de Contas da União (TCU). (GIACOMONI 1996)

Giacomoni (1996, p. 15) enfatiza ainda que:

[...] o conhecimento do processo orçamentário, seus prazos, sua forma de tramitação e execução dos gastos e a prestação de contas é de fundamental importância para o controle social e o combate a corrupção. Pode-se ter certeza que, graças ao volume de recursos envolvido e a quantidade de atores que participam do debate, o orçamento público é um dos principais focos de atuação daqueles que têm interesse em se apropriar, de forma indevida, dos recursos federais; portanto, o controle de todo o processo é fundamental para o combate a corrupção em nosso país.

A melhor forma de se obter a transparência do orçamento público, facilitar o seu controle e avaliação é buscar a elaboração da peça legal, seguindo e obedecendo aos princípios clássicos do orçamento. O objetivo desses princípios é tornar o orçamento transparente e facilitar o seu controle e avaliação das obras públicas.

## **2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no contexto de obras públicas, tem sua importância na medida em que é uma ferramenta eficaz para responsabilizar individualmente e pessoalmente os governantes perante seus atos, em particular quanto aos gastos de recursos públicos com obras, como por exemplo, superfaturamento, não cumprimento de objetos ou metas pactuadas em contrato.

Essa lei surge, também, da necessidade em tentar acabar com uma situação até então mais comum do que se imagina, no cenário brasileiro de obras públicas, onde o governante se empenhava somente em fazer obras, inaugurar, tirar proveitos

peçoais e políticos, sem se preocupar em equilibrar as contas financeiras, e assim acabava por repassar para os outros esse ônus. Nesse novo cenário, é exigida previamente a comprovação dos recursos financeiros, suficientes e necessários, para a quitação as contas referentes aos investimentos em obras, sujeitando os infratores a responder pessoalmente pelo descumprimento.

A aprovação da LRF, Lei Complementar nº. 101/99, surgiu para incorporar-se aos costumes político-administrativos à preocupação com os limites de gastos pelos administradores públicos municipais, estaduais e federais. A lei veio regulamentar o artigo 163 da Constituição Federal, introduzindo o conceito de gestão fiscal responsável. Nesse contexto, poderá vir a produzir um forte impacto quanto ao controle global da arrecadação e execução dos orçamentos públicos. (SPECK, 2002)

A idéia que deu origem a essa lei foi apresentada pelo Governo Federal no auge da crise fiscal brasileira, em novembro de 1997. A partir da aprovação do projeto de lei, todos os orçamentos públicos deverão apresentar superávit primário. Assim, espera-se que os ciclos históricos de déficits nos orçamentos públicos sejam interrompidos, em razão deste novo sistema de monitoramento e responsabilização.

Contudo, para que isso se traduza em uma real elevação do grau de *accountability* no Brasil, é preciso que se discutam alguns aspectos que tem relação direta com a eficácia da lei e a possibilidade efetiva de responsabilização pela gestão inseqüente. Esses aspectos envolvem o sistema de punições, até mesmo penais, previsto numa outra lei (penal), também já aprovada, de modo que o conceito de responsabilidade fiscal se torne eficaz.

Neste contexto, Speck (2002, p. 43), a nova legislação estabelece uma série de obrigações, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e

despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, a geração de despesas com pessoal, a seguridade social, a dívida consolidada e mobiliária, as operações de crédito, até por antecipação de receita, e a concessão de garantias e inscrição de despesas na conta "restos a pagar". A LRF estabelece limites para os gastos de pessoal nas três esferas de governo e para cada poder. Os poderes executivo, legislativo e judiciário terão de se adequar a esses novos limites, o que implica um grande avanço em relação à legislação anterior, que previa limites globais sem explicitar a responsabilidade de cada um no controle e na observância destes.

Outro aspecto relevante da LRF diz respeito aos mecanismos de fiscalização do cumprimento do texto legal. A lei reafirma que cabe ao poder legislativo, diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas, do sistema de controle interno de cada poder e do Ministério Público, fiscalizar o cumprimento dos preceitos da responsabilidade fiscal. Nesse aspecto, indaga-se se os sistemas de controle, nos modelos vigentes, têm autonomia e condições materiais para acompanhar, apontar, responsabilizar e determinar mudanças decorrentes da LRF. Tendo em vista o modo de atuação desarticulada dos órgãos de controle e a ausência de autonomia dos auditores públicos para autuar os agentes indicados pelos partidos que estão no poder quando flagrados em práticas condenadas pela LRF, tende-se a responder negativamente a essa indagação. (SPECK, 2002)

Speck (2002, p. 44), enfatiza que:

De acordo com o texto da lei, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente para que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Estas duas condições, planejamento e transparência, não são da tradição e cultura da administração pública brasileira, salvo exceções em alguns resultados e municípios e de certos esforços eventuais da esfera federal.

Do ponto de vista da relação entre a União e os estados e municípios na vigência da LRF, cabe destacar que a nova prerrogativa do Ministério da Fazenda, como órgão da União que centraliza, disponibiliza e interfere na elaboração das informações de finanças públicas dos entes federados, deve ser vista com cuidado. Isso porque, se por um lado o aumento do fluxo de informações e a integração com a União podem reforçar o princípio federativo, por outro isso pode significar a ampliação dos controles da União sobre as demais esferas de governo, desequilibrando a correlação de forças e podendo tornar todos excessivamente dependentes do Governo Federal.

### **3 CANTEIRO DE OBRAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O dimensionamento e o gerenciamento de um canteiro de obras, quando feitos de maneira correta, conseguem reduzir ou evitar custos desnecessários e atrasos na conclusão das obras. Um canteiro de obras representa um ambiente de trabalho onde, durante um período considerável de tempo, irá abrigar os mais diversos tipos de pessoas e de tarefas, necessárias para a execução de uma obra, daí a importância de se dimensionar bem esse espaço físico, bem como, manter de forma acertada seu gerenciamento, e assim, evitar conflitos que possam interferir no bom andamento das atividades ao longo do período de execução das obras. Podemos considerar que um bom canteiro de obras facilita a execução dos serviços, reduz o risco de falhas e melhora a qualidade e o ambiente de trabalho.

Antes de começar o empreendimento, é preciso que o setor responsável levante quais as principais necessidades, avaliando o custo benefício da realização de determinada obra. (TCU, 2002)

Na fase de concepção do empreendimento é preciso ser considerada a área de influência, onde deve ser levada em conta a questão da população e da região onde será implementada a obra, ainda é preciso que sejam analisadas as questões legais e as sociais respeitando sempre o Código de Obras municipais.

Diante destes procedimentos é imprescindível que a administração pública defina quais os principais aspectos a serem analisados e quais os procedimentos a serem adotados, desde o fim a que se destina dentre outros aspectos. (TCU, 2002)

Com as leis sobre orçamentos públicos é preciso que se avalie o valor da obra, para que se componha o orçamento estimativo, onde através da multiplicação do custo por metro quadrado, pela estimativa da área, utilizando a norma NBR



12.721/93 da Associação Brasileira de Normas Técnicas. Para que se torne mais fácil o entendimento elaborou-se então um fluxograma dos procedimentos a serem adotados para execução da obra conforme propõe o Tribunal de Contas da União.

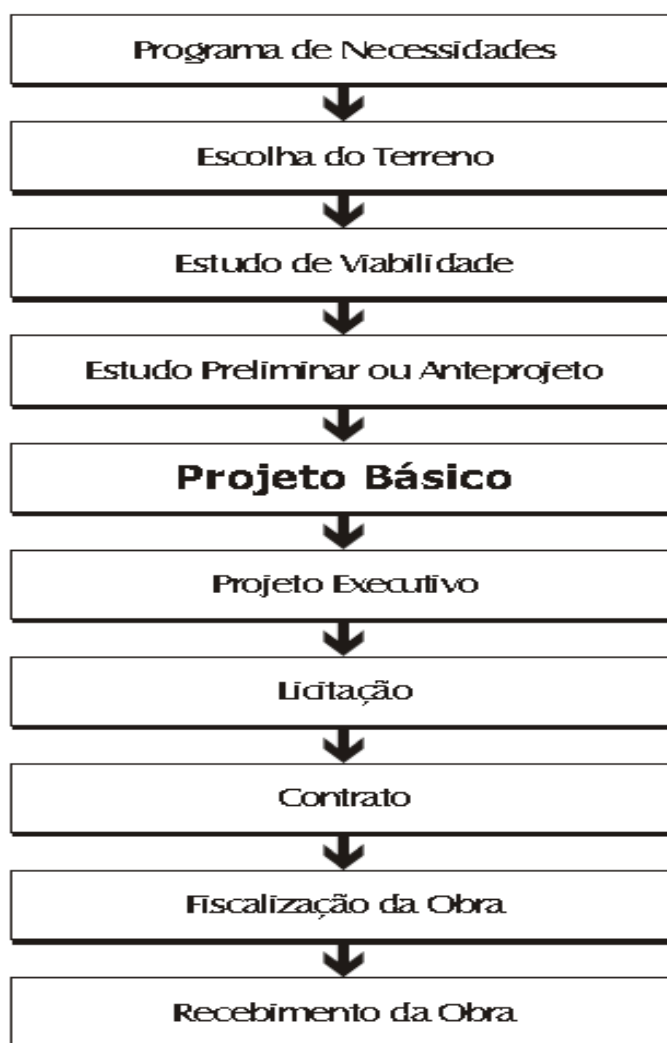


Figura 1 Fluxograma dos procedimentos para execução de obra  
Fonte: Tribunal de Contas da União, 2002

É preciso que no processo de escolha do terreno observe as necessidades da execução da obra, pois a localização do empreendimento é totalmente fundamental, pois a topografia precisa ser analisada já que a mesma faz parte do custo do empreendimento, quanto mais plano for o terreno menor será o custo da obra.

Após realizada todo o processo de verificação sobre a documentação do terreno para constatar se o mesmo encontra-se totalmente legalizado, realiza-se sondagens sobre o terreno onde será construída a obra, depois destas etapas segue o estudo de viabilidade onde a meta principal é a verificar qual a melhor situação para entendimento das necessidades tanto do aspecto legal, técnico, econômico, social e ambiental. (TCU, 2002)

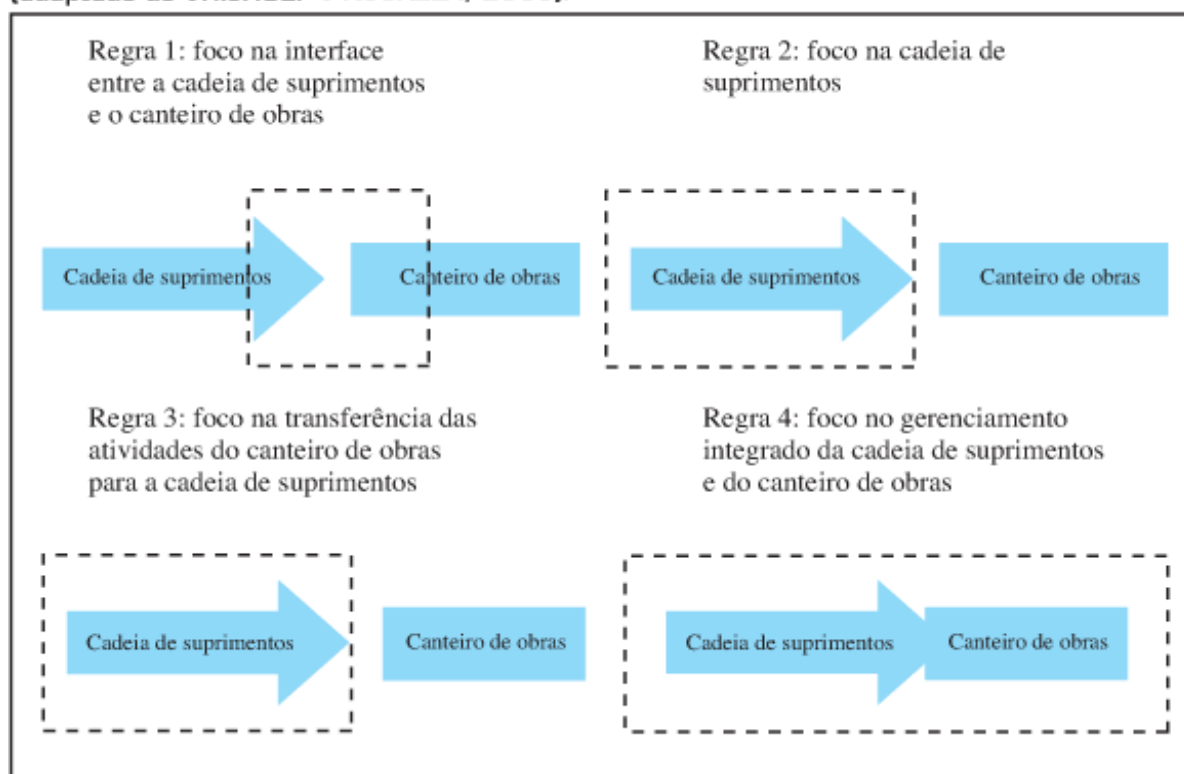
Analisado o custo benefício, é fundamental a justificativa para a realização dessa obra específica, analisando até que ponto ela é benéfica para a administração pública. Não dispondo de pessoal apto para efetuar essa análise, o poder público pode também contratar uma empresa da área, para essa finalidade, sempre se pautando no programa de necessidades já propostos.

Salienta-se conforme o Tribunal de Contas da União (2002, p. 15) que além de considerar as partes técnicas, como terreno e impacto ambiental, é preciso também considerar os seguintes benefícios:

- segurança;
- funcionalidade;
- oportunidade de emprego a população;
- redução de custos na efetivação da obra;
- adoção de normas de segurança;
- infra-estrutura.

Diante deste contexto enfatiza-se que o aumento da competição no mercado e o crescente nível de exigências por parte dos usuários vêm provocando grandes transformações na Construção Civil, tanto no Brasil quanto no exterior. A discussão da qualidade e da produtividade tornou-se uma obrigação entre os profissionais e as empresas do setor. A qualidade deve ser buscada do ponto de vista mais amplo, quando se trata da satisfação do comprador de um imóvel, ou do ponto de vista dos clientes internos de uma construtora, quando se analisa as condições de trabalho ideais para as equipes de operários que produzirão o edifício. A produtividade por sua vez, deve ser buscada através da eliminação de desperdícios em geral, através da redução dos sobre consumos de materiais, mão de obra e equipamentos.

**As quatro regras do gerenciamento da cadeia de suprimentos na construção (adaptado de VRIJHOEF e KOSKELA, 2000).**



Segundo Souza (2000) o estudo do canteiro de obras torna-se instrumento extremamente importante na busca da tão propalada qualidade e produtividade no

processo produtivo, na medida em que é lá que grande parte das ações, visando sua obtenção acontece. Qualidade e produtividade somente serão alcançadas, nos níveis demandados pelos mercados, se houver uma sistematização do processo de concepção e implantação do canteiro de obras.

As constantes mudanças e um mercado cada vez mais competitivo é o cenário no qual as empresas estão inseridas, logo para gerir esses negócios é preciso buscar competências que não eram tão exigidas antes da abertura dos mercados e do advento da globalização. Um programa público administrativo bem estruturado serve como ferramenta eficaz na solução de problemas, tais como: perda da qualidade, baixa produtividade, falta de sintonia com os avanços tecnológicos, perda da motivação e auto-estima, conflitos internos, falta de comprometimento, acomodação, diminuição da capacidade produtiva, danos em ferramentas e máquinas, gastos inúteis de materiais, lentidão na execução das tarefas, atrasos e faltas no trabalho.

A indústria da construção reflete várias características que diferencia-se das demais indústrias, o que provoca uma grande dificuldade em colocar as teorias modernas de controle de qualidade em prática.

As características da construção civil são tão peculiares que tornam complexos seu processo produtivo e inúmeros problemas e deficiências na construção de obras públicas.

Algumas peculiaridades da construção dificultam a transposição de conceitos e ferramentas da qualidade aplicados na indústria, como as seguintes:

- A construção é uma indústria de caráter nômade;
- Cria produtos únicos e não produtos seriados;

- Não é possível aplicar a produção em cadeia (produtos passando por operários fixos), mas sim a produção centralizada (operários móveis em torno de um produto fixo);
- É uma indústria muito tradicional, com grande inércia às alterações (podemos constatar os mesmos tipos de materiais e ferramentas usados em uma obra desde a idade média, como pás, picaretas, colher de pedreiro, prumos, etc.);
- Utiliza mão-de-obra intensiva e pouco qualificada, sendo que o emprego destas pessoas tem um caráter eventual e suas possibilidades de promoção são escassas, o que gera baixa motivação no trabalho (um servente ou auxiliar de pedreiro demora muitos anos para deixar de trabalhar na sua função e ser promovido);
- A construção, de maneira geral, realiza seus trabalhos sob intempéries;
- O produto é único, ou quase único na vida do usuário;
- São empregadas especificações complexas, quase sempre contraditórias e muitas vezes confusas, causando perdas de materiais e de tempo na sua execução (recortes em peças de acabamento, dois tipos de revestimentos sobrepostos);
- As responsabilidades são dispersas e poucas definidas; o grau de precisão com que se trabalha na construção é, em geral, muito menor do que em outras indústrias, qualquer que seja o parâmetro que se contemple: orçamento, prazo, resistência mecânica, isso acontece quando surge um problema de execução, como varias pessoas atuaram em um trabalho, fica difícil especificar em qual etapa ocorreu um erro,

muitas vezes o projeto executivo foi alterado no campo a fim de facilitar a execução.

- O subsetor de Edificações utiliza a mão-de-obra intensiva, com baixa mecanização e pouca capacitação tecnológica e empresarial, sendo sensível aos ciclos econômicos de recessão e expansão. Também possui alta incidência de patologias (que são problemas de execução ou deficiência nos materiais usados) com altos índices de perdas, baixa produtividade e fatores culturais dos profissionais que objetivam somente prazos e custos. Essas características tem dificultado os avanços tecnológicos configurando os atrasos que observa-se no setor.

O verdadeiro sucesso quanto ao canteiro de obras é conseguido a partir de um trabalho onde, embora a criatividade do gestor seja fundamental, existem inúmeros passos técnicos a serem cumpridos para garantir a eficiência do processo como um todo. Há que se abandonar a postura tradicional de pouca valorização da concepção do canteiro e seguir em direção a uma postura mais técnica, onde se tem definidos diretrizes e critérios para discutir-se o problema.

Abaixo diferentes posturas quanto à concepção do canteiro:

<b>Questões quanto ao processo de concepção</b>	<b>Postura desvalorizada</b>	<b>Postura correta</b>
Como conceber?	A partir de critérios pessoais	A partir de critérios preestabelecidos
Quando fazê-lo	Na hora em que precisar	De preferência bem antes de a obra começar
Quem concebe	Quem estiver por perto quando a decisão tiver de ser tomada	Um conjunto de pessoas que reflita as idéias tanto da hierarquia superior da obra/empresa quanto dos trabalhadores diretos da obra.

Quadro 1 - Diferentes posturas quanto à concepção do canteiro  
 Fonte: SOUZA (2000, p. 25)



Figura 1- Planta  
 Fonte: [www.proficenter.com.br](http://www.proficenter.com.br)

A concepção e implantação de um canteiro de obras devem passar por uma seqüência de etapas. Dispondo do projeto da obra a executar e conhecido o tempo disponível para sua produção, define-se um plano de ataque, e o cronograma físico pode então ser estabelecido. Ao se fazer uma definição inicial quanto à localização do canteiro, completa-se o conjunto de informações necessário para a tomada de decisão quanto ao processo a ser adotado.

Desta forma, uma decisão pode ainda ser tomada com base em informações e de preferência informações reais e verdadeiras para que não venham trazer prejuízos. O processo decisório aborda primeiramente que, uma vez sendo

discutidas e analisadas todas as metas ou objetivos, é preciso encontrar os caminhos para atingir estes objetivos. Visto que este processo vem a envolver pessoas, individualmente ou em grupo, sobre como resolver os problemas no ambiente de trabalho.

A decisão configura-se como um curso de ação escolhido por aquele que decide, e que optou por determinado caminho por julgá-lo o mais eficaz para alcançar os reais objetivos do projeto.

Vislumbra-se segundo Lacombe e Heilborn (2003) que para chegar a uma decisão adequada precisa-se fazer uma análise do sistema, considerando corretamente todas as variáveis de todos os seus elementos e as inter-relações entre eles, bem como as relações dos sistemas com o meio ambiente.

Vale destacar que, quando as informações são válidas, só vêm a reduzir o grau de incerteza existente entre as alternativas. Se uma decisão for tomada com base em informações confiáveis, muito mais chance de acerto haverá nessa decisão. Vários modelos de decisão podem ser utilizados pelos gestores, dependendo da natureza e da situação a ser decidida. A escolha do modelo vai depender do conjunto de variáveis envolvidas.

Definido o projeto do processo, parte-se para a quantificação da demanda por materiais, mão de obra e equipamentos. Estimada a demanda, pode determinar as necessidades de espaços no canteiro em concepção.

O conjunto de informações reunido neste momento subsidia finalmente o processo criativo que leva a proposição de uma ou mais opções para o canteiro de obras. Cada proposta é então avaliada, podendo-se ter dois encaminhamentos:

- Se aprovada, parte-se para a implantação do canteiro;



- Se reprovada, parte-se para uma reformulação da mesma ou criação de uma nova proposta.

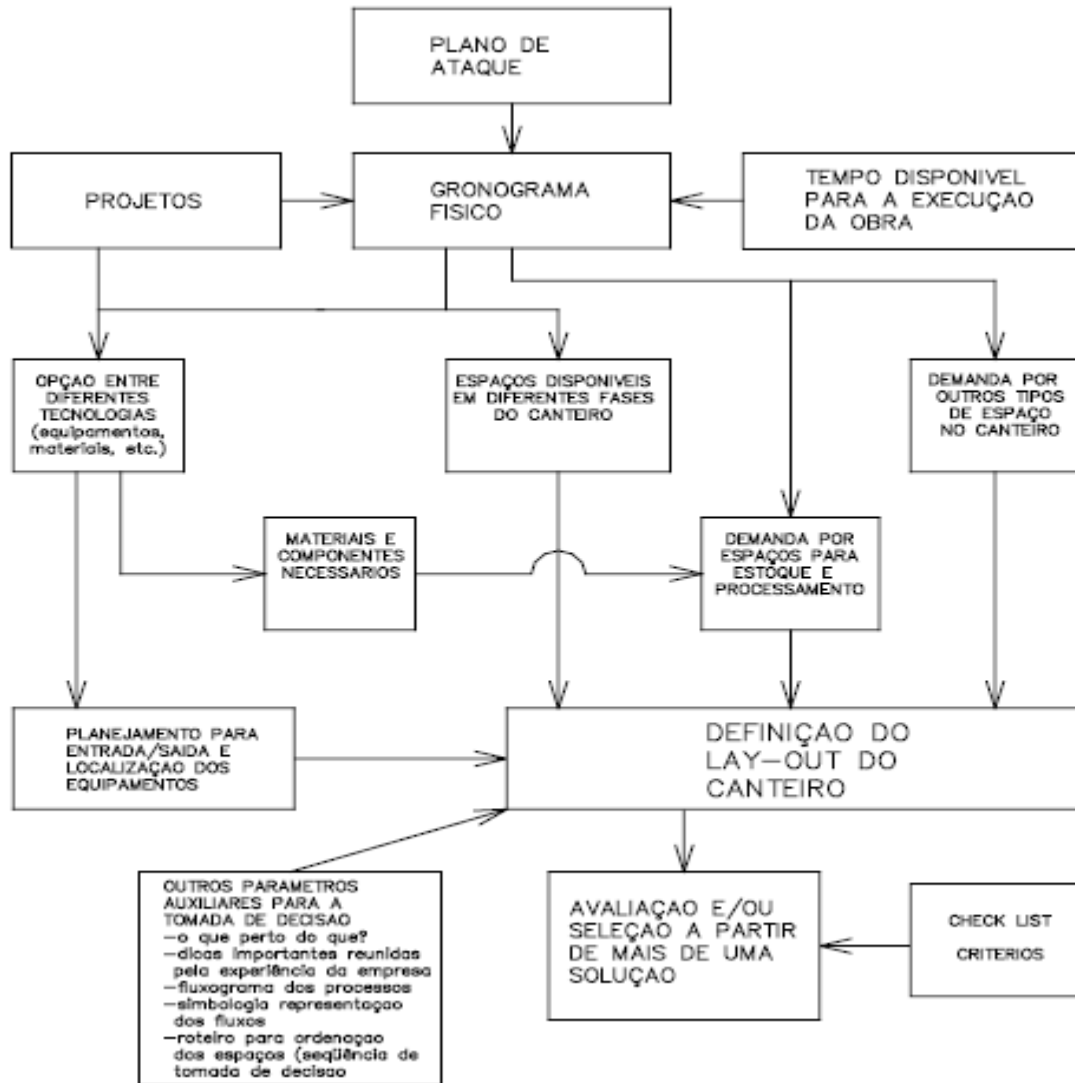


Figura 2 - Fluxograma das atividades que compõem o planejamento de um canteiro de obras  
 Fonte: Boletim Técnico USP - Série BT/PCC

## 4 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

O poder público não executa obras diretamente, até mesmo para evitar a centralização de tarefas, assim ele as faz através de terceiros.

Para isso, por força da legislação vigente, é preciso promover um processo de licitação pública para escolha da empresa que irá executar uma obra ou serviço.

Após esse processo, o poder público firma o contrato de execução com a empresa vencedora.

Conforme já abordado anteriormente, os contratos também devem ser considerados como um instrumento de auxílio ao controle e à fiscalização de obras e serviços. Assim, os contratos possuem uma importância destacada no processo de execução de uma obra pública. Basicamente, é o conteúdo de um contrato de execução, firmado entre o poder público e a empresa, que irá nortear todo o rumo da fiscalização de uma obra, uma vez que o responsável pela fiscalização pode e deve cobrar tudo aquilo que consta no contrato que foi assinado pelos interessados, não dando margem a interpretações de caráter subjetivo por qualquer uma das partes envolvidas.

Dessa forma, em nosso contexto de obras públicas, os contratos administrativos podem ser vistos como a parte jurídica da execução de uma obra pública.

Os contratos administrativos têm uma natureza muito especial, razão pela qual devemos ter uma idéia geral sobre tais contratos, para entendê-los dentro das peculiaridades da administração pública.

Meirelles (2003, p. 194) afirma que “Contrato administrativo é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração”.

Importante salientar que essa conceituação refere-se tanto a administração direta quanto a indireta. Ainda, que os contratos administrativos não se tratam exclusivamente de prestação de serviços públicos, mas também de compras e de execução de obras.

Tal esclarecimento é importante de ser feito para se evitar limitações na utilização desses instrumentos convencionais.

A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público. (DI PIETRO, 1994)

Tais contratos podem prever a supremacia da administração pública nas cláusulas, quanto à igualdade entre as partes, bem como conferir vantagens ao poder público e garantir direitos aos particulares, mas nunca poderá deixar de fugir das normas que o regem.

Nos contratos de direito privado, a Administração deve se nivelar ao particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da horizontalidade, porém, nos contratos administrativos, a Administração age como poder público, com todo o seu poder de império sobre o particular, caracterizando-se a relação pelo traço da verticalidade.

Há situações onde se caracteriza a existência das chamadas cláusulas exorbitantes e fatos leoninos, essa situação ocorre quando o interesse público se sobressai de forma desequilibrada perante o particular, por exemplo, quando permite ao poder público o direito de deixar de arcar com seus compromissos financeiros, acordados em contrato, por até um período de noventa dias, e ainda assim não permitir, ao particular contratado, o direito de paralisar os serviços contratados.

Em outra situação, não menos comum, o contratado é obrigado a aceitar um acréscimo contratual, mediante a formalização de um termo aditivo ao contrato, de até 25% na quantidade de um determinado item ofertado, sem que haja alteração do valor unitário inicialmente proposto, ainda que tal item tenha sofrido um inesperado aumento de custo por motivos alheios às partes.

Vale, contudo, esclarecer que o contratado sabe previamente dessas possibilidades, entre outras que também podem ocorrer, quando participa do processo de licitação, e no momento que apresenta a sua proposta, concorda com as regras estabelecidas e com possíveis riscos inerentes ao contrato.

Nesse sentido, Mello (2001) explica exatamente o que se entende por contrato de direito privado da administração pública e contrato administrativo, sendo que “os primeiros regem-se quanto ao conteúdo e feitos pelo direito privado e os segundos reger-se-iam pelo direito administrativo. Assim, como exemplos dos primeiros, têm-se a compra e venda de um imóvel, a locação de uma casa para nela instalar uma repartição pública etc. Exemplificam os segundos a concessão de serviço público, o contrato de obra pública, a concessão de uso de bem público”. Di Pietro (, 1994) Conceituando de forma específica os contratos administrativos, ele afirma que “é um contrato de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas sujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado”.

Dentro dos contratos administrativos, existem os tipicamente administrativos e os que têm paralelo no direito privado, sendo regidos, também pelo direito público, exemplificando os primeiros como a concessão de serviço público, e os segundos como o mandato, o depósito e a empreitada. (DI PIETRO, 1994)

Ao longo da história recente podemos citar a evolução sobre as varias leis que abordaram o assunto, tal a sua importância, até a criação da Lei 8.666/93, considerada até hoje como uma das mais completas e abrangentes da atualidade, servindo de referencia até mesmo em termos internacionais.

O § 7º do art. 10º do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, prevê:

“Art. 10. A execução das atividades da administração federal deverá ser amplamente descentralizada.

(...)

§ 7º, Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa e capacidade a desempenhar os encargos da execução.”

Portanto, mais que uma possibilidade de contratação de prestação de serviços, a administração pública deve sempre procurar a descentralização de tarefas executivas.

A Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, referindo-se somente à administração direta e autárquica como prevê os artigos. 1º e 3º, parágrafo único, reza no mesmo art. 3º que as atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o art. 10, § 7º, do Decreto-lei nº 200/67.

O Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, nos termos dos artigos. 5º, 9º e 22, permitia que fosse feita a contratação de terceiros para execução de

obras ou serviços públicos, o que vem a ser uma faculdade da Administração Pública.

O Decreto-lei nº 2.300 foi revogado, de forma expressa, pelo art. 126 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Essa nova lei é a que institui atualmente sobre as normas para licitação e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

O art. 1º da Lei nº 8.666/93 prevê:

Art. 1º. Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O parágrafo único desse mesmo artigo reza que:

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Portanto, a lei aplica-se a toda administração pública, seja ela direta, indireta, autárquica e fundacional.

O art. 54 da mesma lei prevê:

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

Assim, aos contratos administrativos devem ser aplicados primeiramente as previsões constantes em suas cláusulas, e os preceitos de direito público, para depois, caso não haja contrariedade, a aplicação da teoria geral dos contratos e as disposições do direito privado.

Neste sentido manifestou-se Hely Lopes Meirelles (2003, p. 200) “Não se nega a aplicação das regras de hermenêutica comum à interpretação dos contratos administrativos, mas nessa operação não se pode olvidar que o objeto da contratação é, sempre e sempre, o atendimento do interesse público. Diante dessa realidade, a busca da intenção das partes há de partir da premissa de que a finalidade precípua do ajuste é a satisfação de necessidades coletivas. Daí por que já decidimos que nos contratos administrativos celebrados em prol da coletividade não se pode interpretar suas cláusulas contra essa mesma coletividade, para só se atender aos direitos individuais do particular contratado. É este princípio fundamental, mas existem outros que não podem ser desconhecidos ou negados pelos intérpretes e executores dos contratos administrativos. Dentre esses princípios avultam os relacionados com a vinculação da Administração ao interesse público a presunção de legitimidade e a excepcionalidade dos contratos de atribuição”

Sobre o princípio da presunção de legitimidade, Alvacir Correa dos Santos (1998) entende que: “Esse princípio (também chamado de presunção de legalidade) abrange: a presunção da verdade, relacionada à certeza dos fatos, e a presunção da legalidade, referente à prévia submissão da Administração Pública aos ditames da lei. Assim, até prova em contrário, presumem-se verdadeiros e conformes com a lei os atos por ela praticados.

A presunção autoriza a imediata execução ou operatividade dos atos administrativos, mesmo que eivados de vícios ou defeitos que os levem à invalidade. Enquanto não sobrevier o pronunciamento de nulidade, os atos administrativos são tidos por válidos, quer para a Administração, quer para os particulares sujeitos aos seus efeitos. Outra consequência dessa presunção é a “transferência do ônus da prova de invalidade do ato administrativo para quem a invoca”.

E é por isso que Hely Lopes Meirelles (2003, p. 203) diz que “as cláusulas dos contratos de Direito Público equivalem a atos administrativos, gozando, portanto, da presunção de legitimidade, só elidível por prova bastante em contrário.”

#### **4.1 Processo Licitatório**

A palavra Licitação comporta vários significados, mas sempre querendo parecer que quase todos estão ligados à idéia central de oferecer, arrematar, fazer preço sobre a coisa, disputar ou concorrer.

No contexto da legislação brasileira prevaleceu durante longo tempo a expressão concorrência, significando procedimento adotado pela Administração "para selecionar, entre serviços ou bens ao Estado, a que mais atende ao interesse da coletividade". (CRETELLA, 2000, p. 16)

A terminologia mais consagrada é licitação, que abrange todas as modalidades do procedimento. "Licitação (do lat. Licitacione): ato ou efeito de licitar, oferta de lances num leilão ou hasta pública". (FERREIRA, 2001)

Licitação, no Direito Administrativo, é um procedimento administrativo, por meio do qual a Administração Pública seleciona quem mais convenientemente se apresentar, à luz de critérios previamente estabelecidos e divulgados, tendo em vista a eventual celebração de contrato atinente a bens, obras e serviços.

A expressão "procedimento administrativo" envolve, igualmente, várias suposições:

- A existência de uma série de atos encadeados, segundo rígida seriação de etapas, e teleologicamente estruturados para a seleção do melhor eventual contratista;



- A eliminação da possibilidade de Administração Pública moldar, a seu bel-prazer, discricionária ou arbitrariamente, a estrutura e a essência do procedimento;
- Afastar qualquer especulação de inspiração contratual ou quase-contratual, que se pretendesse outorgar à licitação: em sua determinação e estruturação, não tem voz o concorrente, que se limita a amoldar-se ao que unilateralmente for disposto pela Administração Pública.

A locução "Administração Pública" representa uma figura de linguagem. Ela engloba todas as modalidades personalizadas de aparição estatal, no desempenho de função administrativa, tal como comandado no artigo 37 (particularmente seu inciso XXI) da Lei Maior.

No Direito Administrativo, licitação é um procedimento administrativo, com vistas à seleção do melhor co-contratante da Administração Pública (artigo 3º da Lei Federal 8.666/93).

Outros autores têm produzido sobre o tema conceitos que podemos registrar: Celso Antônio Bandeira de Mello, afirma ser licitação o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar antecipadamente estabelecidos e divulgados. (MELLO, 1998, p. 292)

Para Adilson Abreu Dallari, outro monografista no tema, "licitação é um procedimento administrativo unilateral, discricionário, destinado à seleção de um contratante com a Administração Pública para a aquisição ou a alienação de bens, a prestação de serviços e a execução de obras". (DALLARI, 1981, p. 133)

Com palavras diversas, mas idéias idênticas, Hely Lopes Meirelles, cita em uma de suas obras uma definição expressa: A licitação é um procedimento administrativo de preparação da vontade contratual, pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, convida os interessados a que, sujeitando-se às bases fixadas em edital, formulem propostas dentre as quais será selecionada e aceita a mais conveniente. (MEIRELLES, 2003)

Vale registrar um último conceito: A licitação surge como um jurídico, estruturado sob a forma de procedimento administrativo, ditado por imperativos princípios balizadores da função administrativa e vocacionado à seleção de um eventual contratista. Daí não ser a licitação um procedimento discricionário, para a Administração; ele é precipuamente delineado para a salvaguarda do interesse público, de todo em todo indisponível e ainda, sendo a licitação aquela que constitui um dos mais excelsos canais insejadores da plena atuação do cidadão, no controle da função administrativa, e em assegurar de que ela se faça em patamares de eficiência mínima. Daí a inaceitabilidade da tese, por algum tempo abraçada, porém magnificamente refutada por Dallari, de configurar a licitação um ato-condição. Diríamos então que a licitação pública abre, no contexto da atividade administrativa, um espaço democrático, e como pondera Bénóit, não basta organizar a competição: é necessário que os concorrentes queiram realmente competir, e não apenas celebrar conluíus. (VALLE, 1998)

De toda sorte, considerando a eventual existência de defeitos na legislação ou no andamento de um processo de licitação, a própria licitação é um pulmão através do qual, o ar das vontades dos envolvidos, contratante e eventual contratado, se misturam para seguir em direção a um objetivo comum.

Por fim, deve ser considerado válido o empenho da Administração Pública, em todas suas esferas, em especial dos legisladores envolvidos diretamente em sistematizar o processo licitatório e restringir as hipóteses em que é dispensável ou inexigível a licitação, bem como alargar o universo das hipóteses e dos entes obrigados a licitar, dessa forma, ganha o cidadão, como contribuinte e como um futuro usuário dos serviços públicos contratados pelo próprio poder publico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada permitiu identificar as etapas de desenvolvimento de obras públicas, enfatizando a importância do planejamento frente aos elementos participantes do processo de implementação de uma obra.

Constatamos que todas as etapas são importantes e possuem relações entre elas e dessa forma basta uma dessas etapas falhar para que todo o processo fique comprometido.

Dessa forma pudemos constatar a importância da etapa de planejamento, visto que o responsável pelo planejamento tem que ter uma visão do processo como um todo, atuando de forma específica em cada uma das etapas, devendo considerar todas as etapas funcionando de forma independente, mas sabendo que uma etapa depende da outra e dessa forma uma falha em qualquer das etapas irá comprometer o processo como um todo.

Podemos citar como exemplo, a etapa de licitação, onde devem considerar o ambiente e as condições em que a obra será executada, pois assim, no momento de montagem dos projetos e planilhas já serão contemplados todos os serviços possíveis de ocorrer, dessa forma, evita-se surgimento de aditivos e facilita-se a execução da obra, o trabalho da fiscalização direta e o controle do empreendimento, dessa forma interligam-se as etapas de contratação, execução e fiscalização.

Constatamos que o planejador não precisa ser especialista nos assuntos específicos que envolvem as diversas etapas que envolvem a execução de uma obra pública, mas precisa necessariamente dominar a função de gerenciamento, a fim de poder determinar, acertadamente, quem fará o que e de que maneira, para assim assegurar que o processo, como um todo, terá sucesso. Esse é o formato de gestão gerencial que surge no cenário de uma nova administração pública.

Enfatiza-se que hoje em dia, em função da cobrança da sociedade e do novo cenário globalizado, as possibilidades são imensas e de grande transcendência tanto para a gestão das construtoras como das instituições públicas, já que é realidade para muitos, que as estratégias de mudança sustentam a sociedade do conhecimento, das tecnologias da informação e das comunicações em um novo conceito de estratégia, exigindo dinamismo para adaptação ao novo modelo de gestão que privilegie parâmetros como eficiência, eficácia e efetividade, tão importantes em se tratando de um empreendimento financiado com recursos públicos.

As teorias que versam sobre a questão da nova administração pública foram acometidas de grandes transformações, é preciso sempre levar em conta as realidades locais quando da execução de uma obra pública, como o ambiente e as condições em que a obra será executada e assim evitar imprevistos em função do surgimento de aditivos que poderiam ser evitados através de um planejamento específico para esse empreendimento, conforme falado anteriormente sobre a etapa de licitação.

A estabilidade econômica e a descentralização da prestação de serviços à população exigem que os gestores públicos planejem suas ações em bases realistas. O financiamento das ações em curso e as decisões sobre expansão requerem que se avalie a estrutura de financiamento existente e se acompanhe o dia-a-dia da execução financeira e orçamentária do planejamento da obra pública, identificando, na etapa do planejamento e do controle, as situações que possam comprometer as metas estabelecidas.

Cada vez mais a sociedade cobra a pública transparência e imparcialidade no gasto dos recursos públicos. Qualquer desvio compromete a imagem de correção e

credibilidade do administrador público, podendo contaminar a percepção que os diversos segmentos da sociedade têm das demais áreas do governo.

As obras públicas devem ser realizadas em um ambiente que garanta a mais ampla transparência a essas operações, e este processo ocorre através da etapa de licitação, lembrando que, essa etapa e esse ambiente, devem se encarregar de propiciar informação prévia sobre o planejamento das ações governamentais, no âmbito de executar obras, adquirir bens e serviços entre todos os segmentos potencialmente interessados e, durante a realização das operações de contratação, fornecer pronta e ampla divulgação das ofertas em disputa e dos negócios realizados.

Além de contribuir para a otimização do processo de formação dos preços, a transparência e o planejamento das negociações também legitima as operações de compras e execução de obras governamentais, minimizando a ocorrência de questionamentos e suspeitas prejudiciais à boa imagem do setor público.

Sempre que o poder público anuncia uma grande obra ou a aquisição de um bem de valor elevado, surgem desconfiâncias a respeito da real necessidade desse investimento, tal situação pode ser evitada quando se constata que essa decisão já estava contemplada no planejamento de ações do governo, que foi feito com a devida antecedência.

Vale ressaltar, por fim, que todo empreendimento público visa atender ao cidadão porem, sem deixar de considerar o fato de que é esse cidadão quem efetivamente esta financiando esse empreendimento, a partir do momento que os recursos públicos são oriundos dos impostos que todos os cidadãos são obrigados a pagar.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ANSOFF, H. Igor. **Estratégia Empresarial**. São Paulo: McGraw Hill, 1997
- ARANTES, Nélío. **Sistemas de Gestão Empresarial**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed., São Paulo, Malheiros Editores.
- BRASIL, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Obras públicas**: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas. TCU: Brasília: SECOB, 2002.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução a Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Makron Books, 1999.
- CRUZ, Tadeu. **Sistemas de informações gerenciais: tecnologias da informação e a empresa do século XXI**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- DALLARI, Adilson de Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. São Paulo: Saraiva, 1981.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- FARIA, José A., SANTANA, Mercejane W., CERQUEIRA, Sônia B. **Gestão Pública em Busca da Cidadania**: Experiências de Inovação em Salvador. **Revista da Escola de Administração**, Organizações & Sociedade, UFBA, Salvador, v. 4, n. 8, p. 57-90, abril, 2003.
- FARIAS NETO, P.S. **Gestão efetiva e privatização: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Qualitymark, 1994.
- FIGUEIREDO, L. V. **Direito administrativo constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 425, citando Hauriou na 11ª edição do *Droit Administratif et Droit Public* Sirey, 1927.
- FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 1995.
- FREITAS, Juarez. **A interpretação Sistemática do Direito**. 1ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1995.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 6. Ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 1996.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo, 2002

GIMENEZ, Fernando. **Estratégia Empresarial**. Maringá: Eduem, 1998.

HALPIN, Daniel. **Administração da Construção Civil**. LTC: São Paulo: 2000.

HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**, RJ, Nova Fronteira.

JOSÉ CRETELLA JR. **Das licitações públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

JUCIUS, Michael et al. **Introdução a Administração – Elementos de ação administrativa**. São Paulo: Atlas, 2000.

KOTLER, Philip. **Marketing para o século XXI: como criar, conquistar e dominar mercados**. São Paulo: Futura, 1998.

LACOMBE, F.J.M; HEILBORN, G.L.J. **Administração: princípios e tendências**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MARTINS, Eliseu; ASSAF, Neto. **Administração Financeira: As finanças das empresas sob condições inflacionárias**. São Paulo: Atlas, 1985.

MEDEIROS, João Bosco. **Redação científica: a prática de fichamentos, resumos e resenhas**. 6. ed. São Paulo. Atlas, 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de, **Curso de Direito Administrativo**. 14ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MONTANA, P. J. e CHARNOV, B. H. **Administração**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Legitimidade e Discricionariedade**. São Paulo: Forense, 1998.

MULLER, Aderbal Nicolas. **Auditoria das Organizações**. São Paulo: Atlas, 2001.



NASCIMENTO, Edson R. **Gestão Pública**: tributação e orçamento. São Paulo: SARAIVA, 2006.

NOCÊRA, Rosaldo de Jesus. **Planejamento e controle de obras na prática com o msproject**. São Paulo: Editora Técnica de Engenharia, 1999

SANTOS, Alvacir Correa dos. **Contratação Temporária da Administração Pública**. 2ª Ed., revista e atualizada, Curitiba, Genesis, 1998.

SILVA NETO, Alfredo. **Objetivos e sistemas de controle de empresas públicas**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v.3, n. 31, maio/jun 1997.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

SOUZA, Ubiraci E. **Projeto e Implantação do canteiro**. São Paulo: O nome da Rosa, 2000.

SPECK, Bruno W. **Caminhos para a transparência**. Campinas-SP: Editora da Unicamp, 2002.