

**ANÁLISE DOS ADITIVOS CONTRATUAIS EM OBRAS PÚBLICAS NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA - UFSM**

Autores:

Cristiane de Paula Bachmann: Mestre em Gestão de Organizações Públicas pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM/ RS e Servidora no Setor Administrativo da Coordenadoria de Obras e Planejamento Ambiental e Urbano da Universidade Federal de Santa Maria-UFSM/ RS. E-mail: chrys.bachmann@bol.com.br

Daniel Arruda Coronel: Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa-UFV/ MG e Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas da UFSM. E-mail: daniel.coronel@uol.com.br

Resumo

O presente estudo objetivou analisar os aditivos contratuais em obras públicas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e identificar quais são os seus principais fatores geradores. Neste sentido, fez-se uma pesquisa documental, com observação *in loco* e entrevistas com os gestores da instituição. Observa-se que para um conjunto de 77 obras de edificações da instituição, 45,4% das mesmas envolveram aditivos contratuais de prazo e 35,06% de valor. No período pesquisado, o tempo acrescido nas obras foi, em média, 66,5% maior que o prazo inicial contratual. Já o percentual de valor acrescido foi, em média, de 7,36% em relação ao valor inicial do contrato. Essas obras passaram por várias reprogramações, oriundas de diversos fatores que justificaram esses aditamentos, como a falta de compatibilização e especificação insuficiente nos projetos e detalhamento insatisfatório nos editais, seguido da necessidade de inclusão de serviços não previstos no projeto.

Palavras-chave: Gestão de Obras Públicas; Aditivo Contratual; UFSM.

1 INTRODUÇÃO

Um projeto pode ser considerado de sucesso quando ele consegue atingir suas metas e objetivos instituídos previamente através de um plano. Isso denota que ele cumpriu o desempenho técnico, manteve seu cronograma e permaneceu dentro do custo orçado inicialmente (FRIMPONG; OLUWOYE; CRAWFORD, 2002). No entanto, não é isso que normalmente se observa em obras públicas brasileiras. Durante a execução de obras podem surgir alguns problemas tornando inexequível o cumprimento do contrato, esses problemas podem ser referentes ao custo, ao orçamento ou simplesmente porque às especificações do contrato ou às necessidades da obra não estão sendo atendidos. Para que não seja necessário outro processo licitatório, a solução legal utilizada é a assinatura de um termo aditivo ao contrato, isto é, um instrumento jurídico utilizado para que se possam alterar limites de tempo e de serviço, dentro dos limites estipulados pela Lei Federal n.º 8.666/93.

De acordo com a legislação brasileira, os órgãos públicos podem alterar os contratos celebrados com os vencedores das licitações unilateralmente (BRASIL, 1993), essas alterações podem ocorrer para se obter uma melhor adequação e técnica a seus objetivos, devidamente justificados, quando (CRETELLA JÚNIOR, 2006): ocorrer modificações de projeto ou das especificações ou houver necessidade de alteração do valor contratual, em consequência de acréscimos ou diminuição quantitativa do objeto do contrato, dentro dos limites da lei.

A LF 8.666/93 permite dois tipos de aditivos de contrato: de tempo e de serviço. Aditivos de tempo são solicitados quando se considera que o tempo estipulado para a realização da obra previsto na licitação não será suficiente para o término da obra. Na modalidade de aditivo de serviço pode-se pedir a supressão de serviços que constar no contrato ou então o acréscimo de algo novo, sempre avaliado a pertinência destes atos pelas duas partes integrantes do contrato.

Assim, este trabalho teve como problema de pesquisa responder à seguinte questão: “Quais os motivos da ocorrência de aditivos contratuais em obras públicas da Universidade Federal de Santa Maria”?

O objetivo geral deste trabalho foi analisar os aditivos contratuais em obras públicas da Universidade Federal de Santa Maria e identificar quais são os seus principais fatores geradores, e os objetivos específicos foram mapear todas as obras licitadas entre 2014 a 2016

e seus respectivos orçamentos e prazos iniciais de execução; listar as ocorrências de aditivos contratuais das obras licitadas, entre 2014 e 2016; investigar se, no período compreendido entre 2014 e 2016, houve obras rescindidas e seus motivos e, por fim, propor melhorias a partir da criação e desenvolvimento de uma ferramenta de transparência em obras públicas pela qual seja possível verificar as transferências realizadas pelo governo federal, bem como o andamento das construções, tramitações de aditivos contratuais e seus motivos.

A importância do estudo sobre este tema consiste em se tratar de um tema pouco explorado, que, indubitavelmente é do interesse da comunidade acadêmica, dos servidores técnico-administrativos, dos docentes e demais interessados no assunto referente à gestão de obras da UFSM. Além disso, o enfoque social desta pesquisa merece ser mencionado, visto que busca melhorias do serviço prestado por órgão público e poderá dar subsídios aos agentes públicos para que possam gerenciar o orçamento das obras com maior eficiência, eficácia, com a acuidade de que tais atividades necessitam, principalmente por se tratar de verba pública.

O presente trabalho está estruturado em três seções, além desta introdução. Na segunda seção expõem-se o referencial teórico, na seção seguinte os procedimentos metodológicos são descritos, na quarta os resultados são discutidos e analisados e por fim, apresentam-se as conclusões.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ORÇAMENTO APLICADO AO SETOR PÚBLICO

O orçamento público tem várias definições, e, de acordo com (PALUDO, 2013), é um instrumento do planejamento governamental que permite realizar políticas públicas por meio de programas e com a alocação de recursos previstos. Com o passar do tempo, o orçamento público foi evoluindo a fim de atender às demandas da sociedade moderna, que exigia maior transparência dos gastos públicos. Diante dessas transformações, evoluíram também as técnicas de planejamento e o papel do Estado. Atualmente, o orçamento público representa uma ferramenta fundamental de gestão governamental, visto que retrata o plano de governo, o qual considera todas as despesas e a previsão de receitas, composto de programas, ações e metas regionalizadas.

A elaboração do orçamento público baseia-se na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual, o qual é uma lei de caráter autorizativo e tem vigência anual que se ajusta com o ano civil. O orçamento deve ser executado antes do início da obra, possibilitando estudo ou planejamento prévios, pois é com base nele, no orçamento, que incide o sucesso de qualquer empreendimento de construção, além de ser uma ferramenta útil para o controle da obra. Após a conclusão do orçamento, pode-se determinar, conforme (COÊLHO, 2006) e (GONZÁLEZ, 2008): a) a viabilidade técnico-econômica do empreendimento; b) o cronograma físico-financeiro da obra; c) o cronograma detalhado do empreendimento; e d) os relatórios para acompanhamento físico-financeiro.

O Plano Plurianual é um plano de médio prazo, por meio do qual se ordenam as ações do governo para o cumprimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos. É constituído por lei, instituindo, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para aqueles referentes aos programas de duração continuada (KOHAMA, 2010). A Lei de Diretrizes Orçamentárias é uma lei de iniciativa do poder executivo que possui a finalidade de orientar a elaboração dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas estatais. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é também uma lei ordinária, mas válida apenas para um exercício. De acordo com o § 2º do artigo 165 da Constituição, a LDO abrangerá as metas e as prioridades da Administração Pública federal, compreendendo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, norteará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações da legislação tributária e constituirá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO antecipa e guia, assim, a direção e o sentido dos gastos públicos e os parâmetros que devem nortear a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subsequente. Os programas e as ações cujas prioridades e metas são deliberadas pela LDO para fazer parte do projeto de lei orçamentária de cada exercício são expostos em um texto anexo ao texto legal, constituindo-se em um detalhamento anual de metas estabelecidas no PPA, as quais são selecionadas para o exercício em questão. O poder executivo possui prazo, até o dia 15 de abril de cada ano, para encaminhamento da LDO ao Congresso Nacional, onde deve ser aprovada até 30 de junho.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma lei ordinária, cuja validade abrange somente o exercício fiscal à que se refere. De acordo com o § 5.º do artigo 165 do texto constitucional, a LOA deve integrar o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas estatais, a Lei Orçamentária Anual, portanto, compreende a programação das ações a serem executadas visando concretizar os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual, segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O orçamento fiscal e da seguridade social conglomeram toda a programação de gastos da Administração Pública, direta e indireta; já o orçamento de investimentos das empresas estatais envolve a previsão de investimentos das entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. O projeto de lei orçamentária é ordenado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MPOG), que organiza a minuta da mensagem presidencial e encaminha, até o dia 31 de agosto de cada exercício, a proposta ao Congresso Nacional, a qual deve ser devolvida para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

O orçamento público, mais do que definir valores de gastos, aponta o que, onde e em que quantidade o cidadão e a sociedade receberão em bens e serviços do Estado em retribuição aos tributos pagos. Além disso, informa para a população como estará distribuído o dinheiro público e demonstra o compromisso do governo brasileiro em manter a disciplina fiscal nas suas contas para o próximo ano. Por isso é um instrumento tão importante para ser acompanhado pelo cidadão.

Outro instrumento igualmente importante é o controle e o gerenciamento de contratos, haja vista que o contrato de obras é o documento legal no qual se registra tudo o que foi acordado entre as partes, isto é, o pacto entre duas ou mais pessoas, que se obrigam a cumprir o que foi entre elas combinado sob determinadas condições, e seu gerenciamento é efetivamente a verificação do cumprimento deste pacto.

2.2 GERENCIAMENTO DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS

Uma obra ou serviço público de engenharia, para ser executado, necessita da regência de um Contrato Administrativo, firmado entre um ente da Administração Federal, Direta ou Indireta, e um particular. A celebração do Contrato Administrativo tem um caráter formal e previsto em lei, mediante os procedimentos da Licitação, cujas hipóteses encontram-se normatizados pela Lei n.º 8.666 de 1993.

Dispõe a Lei n.º 8.666/1993, em seu artigo 6º, que Obra é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação realizada por execução direta. O Serviço é toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para Administração, tais como demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnicos profissionais.

Os Contratos Administrativos são regidos pela Lei n.º 8.666 de 1993 e, supletivamente, pelas decisões jurisprudenciais, tais como as Súmulas e os Acórdãos do TCU, Instruções Normativas da Administração Pública e Resoluções. Faz-se necessário distinguir Contratos Administrativos de Contratos privados. O contrato em gênero é um vínculo jurídico entre dois ou mais sujeitos de direito correspondido pela vontade, da responsabilidade do ato firmado, resguardado pela segurança jurídica em seu equilíbrio social, ou seja, é um negócio jurídico bilateral ou plurilateral (GONÇALVES, 2009).

O contrato administrativo é o ajuste que a Administração Pública firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos do interesse público, nas condições estabelecidas pela própria administração (MEIRELLES, 2003). As condições gerais a constarem em um contrato de obras ou serviços de engenharia são (BONATTO, 2010): conceitos básicos; regimes de execução; elementos técnicos instrutores; controles de execução; qualidade e rendimento; preço; pagamentos; garantias; prazos; responsabilidade técnica; segurança no trabalho; execução; alterações; inexecução, rescisão e penalidades; recebimento; avaliação de desempenho e os recursos administrativos.

O Contrato de gerenciamento é uma modalidade de contrato administrativo e é caracterizado na doutrina jurídica como o ajuste por meio do qual a Administração transfere ao contratado o controle, a condução, o gerenciamento de um dado empreendimento, resguardando, entretanto, para si, o poder de decisão. O contrato de gerenciamento tem como objeto a contratação de terceiros, pela Administração Pública, para exercer as atividades de acompanhamento, fiscalização, supervisão e gerenciamento (MOTTA et al. 2003). Para tanto, recorre o supracitado autor ao disposto no art. 67 da Lei de Licitação e tece considerações, afirmando haver uma inovação relativamente à legislação anterior, ao se admitir a contratação de terceiro para assistir à execução e prestar informações e subsídios ao representante do órgão ou entidade contratante, tendo em vista o fiel cumprimento do avençado.

O profissional que fiscaliza a execução do objeto contratado deve ter competência técnica compatível com as características do objeto, assim o acompanhamento da obra pelo fiscal será de forma a exigir o cumprimento pela contratada quanto às especificações do edital, com relação ao projeto executivo ou o básico, à planilha de serviços e ao cronograma físico-financeiro (BONATTO, 2010). Essa fiscalização e execução do objeto contratado devem ser planejadas anteriormente à contratação, a fim de que o controle de obras seja eficaz.

2.3 PLANEJAMENTO E CONTROLE DE OBRAS

O planejamento pode ser definido como o processo de tomada de decisão, o qual visa prever e antecipar uma ação futura, empregando meios eficazes para concretizá-la. É um método por meio do qual se fixam os objetivos, debatem-se as expectativas de ocorrências de situações previstas, difundem-se as informações e compartilham-se os resultados esperados entre pessoas, unidades de trabalho, departamentos de uma empresa e, mesmo, entre empresas (ÂNGELO, 2006).

O planejamento está intensamente ligado ao gerenciamento de um projeto, que pode ser considerado um sinônimo para empreendimento (LAUFER; TUCKER, 1987; LIMMER, 1997). O planejamento do projeto pode ser dividido (VALERIANO, 1998), (KNOLSEISEN, 2003) e (MACHADO, 2003), em:

- a) Planejamento estratégico, ou de longo prazo: é mais abrangente, pois, a partir dos objetivos fixados, delibera os meios e os cursos de ação, avaliando as relações com o mundo exterior. Na construção civil, o horizonte de tempo, para o planejamento estratégico, é todo o período da obra, ou seja, o todo;
- b) Planejamento tático, ou de médio prazo: define objetivos gerais que deverão servir de orientação para os planos que estão entre o nível estratégico e o operacional, podendo ser substituídos por diretrizes. Na construção civil, abrange um horizonte de tempo menor, aumentando o nível de detalhamento considerado;
- c) Planejamento operacional, ou de curto prazo: define as ações dos componentes da organização (como, quando, por quanto e por quem). O grau de detalhamento neste nível de planejamento tende a ser maior, ao passo que a margem de erros e de incertezas devem necessariamente ser menores.

O planejamento de projeto é importante para esclarecer os objetivos, identificar as tarefas necessárias para a execução, prever custos e cronogramas, evitar erros na tomada de decisões, estabelecer padrão de monitoramento, controle e revisão do projeto, estabelecer um processo contínuo de aprendizado (LAUFER et al., 1990). O planejamento define o que, como, por quem, quando e onde as ações devem acontecer. O controle investiga e avalia os resultados das ações, procurando corrigir falhas em tempo e registrando as lições aprendidas. Não adianta planejar o que não vai ser controlado (CARDOSO, 2009).

Ainda que as principais preocupações das empresas da construção civil sejam o cumprimento de prazos e orçamentos, se não ocorrer um eficiente planejamento e controle da produção, será muito complexo cumprir tais contratos, pois seguramente as condições antevistas não ocorrerão (FILHO et al. 2004).

3 METODOLOGIA

Para verificar quais os motivos da ocorrência de aditivos contratuais em obras públicas da Universidade Federal de Santa Maria, utilizou-se o método de estudo de caso único, de natureza exploratória e de abordagem qualitativa. O estudo de caso representa a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo "como" e "por que", quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real (YIN, 2001).

A unidade de análise pode ser interpretada como o indivíduo, uma prática cultural, um processo de trabalho, um grupo de pessoas ou mesmo a política e a estratégia organizacional (YIN, 2001), dentro deste contexto, a unidade de análise do presente trabalho foram 06 gestores, 03 pró-reitores e 03 pró-reitores adjuntos, ligados às Pró-Reitorias de Infraestrutura (execução das obras), Administração (execução do orçamento) e Planejamento (distribuição do orçamento).

Os entrevistados foram selecionados intencionalmente de acordo com a função que desempenham na estrutura da Instituição e pela devida correlação ao objetivo da pesquisa. Aos 06 gestores da UFSM não foram feitas as mesmas questões da entrevista, cada dupla de pró-reitor e pró-reitor adjunto respondeu as questões, segundo o bloco de seu conhecimento, ou seja, no total 15 questões divididas em 03 blocos, a saber: questões pertinentes ao planejamento foram aplicadas aos gestores da Pró-Reitoria de Planejamento; questões sobre orçamento foram respondidas pelos gestores da Pró-Reitoria de Administração; e, por fim,

questões que abordam o gerenciamento de contratos foram aplicadas aos gestores da Pró-Reitoria de Infraestrutura, conforme figura 01.

ORÇAMENTO (PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO – PRA)	Descreva como é elaborado o planejamento econômico e financeiro referente ao orçamento e execução de obras.
	Existem obras que deixaram de ser licitadas ou executadas na instituição no período compreendido entre 2014 e até o presente momento? Quais? Por quê?
	A crise econômica impacta diretamente no orçamento de obras? De que maneira?
	Caso haja uma piora na situação econômica do país e isto reflita na instituição, quais as obras que em hipótese alguma sofrerão cortes e/ou atrasos? Por quê?
	Referente à transparência de repasse de recurso para a execução de obras públicas, como você analisa a UFSM atualmente?
PLANEJAMENTO (PRÓ-REITORIA DE PLANEJAMENTO – PROPLAN)	Como é feito o planejamento para a execução de obras na UFSM?
	Quais as perspectivas de novas obras para 2017?
	Quais as principais obras executadas entre 2014 até o presente momento? Por quê?
	Quais as situações que podem comprometer o êxito de uma obra pública quanto ao planejamento?
	De que maneira a UFSM presta contas ao cidadão sobre as obras públicas? Existe algum canal que permita o acesso direto às informações pertinentes às obras, tais como valor inicial, prazo de execução e ocorrências de aditivos contratuais? Quais?
GERENCIAMENTO (PRÓ-REITORIA DE INFRAESTRUTURA – PROINFRA)	Como é feito o gerenciamento de obras da UFSM?
	Que tipos de entraves são encontrados na gestão de obras públicas? Quais as consequências desses entraves?
	Quais os principais fatores geradores de aditivos contratuais em obras públicas?
	Ao que se devem os casos de rescisões e/ou paralisações em obras públicas?
	Há obras que estão com o cronograma em atraso na instituição? Quais? Por quê? Quanto isso representa do montante?

Figura 1 – Roteiro de entrevista aplicada aos gestores da Pró-Reitoria de Infraestrutura, Pró-Reitoria de Administração e Pró-Reitoria de Planejamento/UFSM

Fonte: Elaborado pelos autores

À Pró-Reitoria de Infraestrutura - PROINFRA compete coordenar projetos, especificações, orçamentos e execução de novas edificações, orçamentos e execução de manutenção e reforma de prédios e infraestrutura do sistema viário, entre outras atividades, à Pró-Reitoria de Administração – PRA compete coordenar, fiscalizar, supervisionar e dirigir os serviços administrativos da Universidade e, especificamente, executar e acompanhar o orçamento da Universidade bem como a política definida pelo Conselho Universitário referente à área administrativa, entre outras atividades e à Pró-Reitoria de Planejamento -

PROPLAN cabe coordenar as atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa no âmbito da Universidade, entre outras atividades (UFSM, 2016).

O presente estudo utilizou a pesquisa documental que, para Martins (2006), compõe a plataforma teórica de um estudo de caso. A pesquisa documental visou à busca por materiais que não foram editados como cartas, memorandos, correspondências, avisos, avaliações, contratos de obras, planilhas orçamentárias, solicitações de aditivos, termos aditivos, termos de rescisão de contratos, termo de recebimento de obras, atas e demais documentos referentes ao tema da presente pesquisa além dos sites e sistemas online. Referente à pesquisa bibliográfica, foram consultadas produções acadêmicas como artigos, dissertações, teses, trabalhos de conclusão de curso e textos da mesma natureza, em livros e páginas eletrônicas, nas formas impresso e digital.

Ainda para a coleta de dados foram feitas observações in loco, e quando se trata do processo de avaliação in loco como ponto de observação, vale ressaltar que cada observador interpreta a realidade de acordo com as suas crenças e modelo mental (ALVES, 2012).

Num terceiro momento da pesquisa, o objetivo foi conseguir informações ou coletar dados que não seriam possíveis somente através da pesquisa bibliográfica, documental e da observação. Uma das formas que complementaram estas coletas de dados foi a entrevista. A entrevista tem o objetivo básico de entender e compreender o significado que os entrevistados atribuem a questões e situações (MARTINS, 2006).

O procedimento adotado para realização da entrevista semiestruturada face a face foi, primeiramente, o agendamento prévio com os respondentes, explicando-lhes a finalidade da pesquisa. O desenvolvimento da entrevista foi padronizado, iniciando com o registro da data, a identificação, o cargo do entrevistado, a formação, a idade, o sexo, o tempo na instituição e as experiências administrativas.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Considerando-se o conjunto de todas as 77 obras de edificações licitadas e/ou registradas pela UFSM, entre 2014 a 2016, observa-se que 35 delas (45,4%) apresentaram aditivos contratuais de prazo. Dessas 77 obras, 27 (35,06%) apresentaram aditivos contratuais de valor.

Apesar dos aditamentos contratuais de valor serem limitados por imposição da Lei n.º 8.666/1993 (no caso, de até 25% para as obras de implantação), observou-se que eles

foram consideráveis em obras licitadas pela Instituição, entre 2014 a 2016, atingindo aumentos, em média, de 7,36% para as obras em 2014. Os aditamentos contratuais de prazo não têm um limite máximo estabelecido pela Lei n.º 8.666/1993 (BRASIL, 1993), atingindo aumentos, em média, de 66,5% para as obras licitadas em 2016, conforme figura 02.

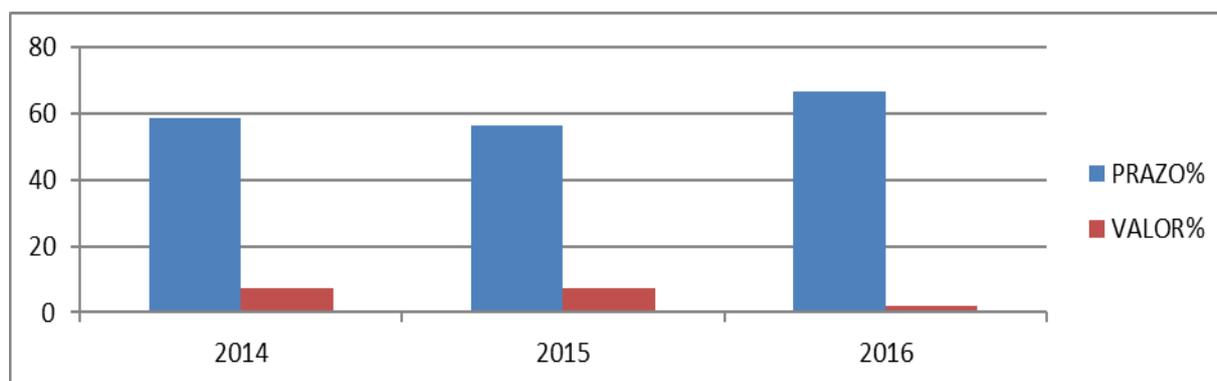


Figura 2 – Acréscimos nos prazos e valores iniciais das obras licitadas entre 2014 e 2016 resultantes de aditivos contratuais

Fonte: Elaborado pelos autores.

De uma forma geral, percebe-se a incidência de sucessivos aditivos contratuais de prazo e de valor nas obras de edificações da autarquia, os quais normalmente ocorrem através de solicitações parciais. Isto sugere que um determinado aditamento é solicitado devido a problemas encontrados na obra até aquele momento, enquanto que solicitações complementares são geradas por outros problemas descobertos posteriormente, gerando sucessivas reprogramações do cronograma e dos custos da obra. Das obras licitadas, no período compreendido entre 2014 e 2016, não houve nenhuma rescindida, além das consultas aos contratos físicos localizados na Secretaria Administrativa da Coordenadoria de Obras e Planejamento Ambiental e Urbano da PROINFRA, foram consultados os sistemas SIE (sistema de informação para ensino), SIMEC (sistema integrado de monitoramento do ministério da educação) e a página de licitações da UFSM.

Percebe-se que somente 12 (15,5%) das 77 obras estudadas não apresentaram aditivos em sua execução, ou seja, foi possível concluir a construção dentro do preço e do tempo estipulado pelo contrato. O restante das 65 (84,5%) das 77 obras licitadas entre 2014 a 2016 possuem alguma modalidade de aditivo, seja de valor ou de tempo ou ambos. Além disso, apenas 04 obras que não possuem aditivos encontram-se já concluídas, e as demais poderão vir a apresentar aditivos futuramente, alterando, assim, essa análise.

A entrevista foi feita aos gestores da UFSM, nos dias 22 e 28 de dezembro de 2016, e o instrumento de pesquisa utilizado foi entrevista semiestruturada face a face, em local escolhido por cada um dos entrevistados e tiveram uma duração média de meia hora cada. Ao todo, foram feitas 06 entrevistas, e constatou-se que a maioria dos gestores respondentes era do sexo masculino, além disso, a faixa etária deles encontra-se entre 35 a 63 anos, e a maior parte dos ocupantes dos cargos pesquisados possui mais de 20 anos de serviço na UFSM, ou seja, a grande maioria deles possui uma vasta experiência na área administrativa, e a maioria desses gestores já ocupou cargos de direção em outras ocasiões dentro da UFSM, a partir daí, trabalhou-se com os principais dados levantados.

No bloco de conhecimento sobre orçamento aplicado ao setor público, as questões foram respondidas pelos gestores da Pró-Reitoria de Administração, percebe-se que a elaboração do planejamento econômico e financeiro é feita de forma conjunta com a administração central da Instituição, entre os Diretores de Centro e Pró-Reitores, e que essa elaboração é realizada com base nas prioridades de cada órgão na UFSM. Este também é um dos motivos pelos quais algumas obras deixaram de ser licitadas ou executadas na Instituição, no período compreendido entre 2014 e até o presente momento, pois são basicamente consideradas como obras não prioritárias.

A crise econômica pela qual o país vem passando impacta diretamente no orçamento de obras devido à liberação de recurso para as mesmas, e, segundo os gestores entrevistados, muitas obras já em andamento podem inclusive sofrer lentidão, porém, mesmo que haja uma eventual piora na situação econômica do país e isto se reflita na Instituição, as obras que em hipótese alguma sofreriam cortes e/ou atrasos seriam ligadas à educação e à assistência estudantil, ou seja, as consideradas mais importantes pela atual gestão da UFSM, e além dessas, as que apresentarem, ao longo do ano, prioridades. Mais uma vez ficou claro que estas decisões, caso fossem preciso, seriam tomadas com a participação de todas as unidades, ou seja, em comum acordo com a comunidade universitária.

Sobre transparência, segundo os gestores, têm-se hoje os portais do SIE (sistema de informação para ensino), o portal da transparência, do sítio do Governo Federal, e o recente portal orçamentário da PROPLAN e todos esses sistemas permitem consultas diversas sobre a execução orçamentária, mas algumas informações relacionadas às obras têm acesso restrito, liberado somente para os diretores de centro, pró-reitores e alguns servidores cadastrados.

No caso do SIE, esse sistema é acessível a todos os servidores por meio de senhas, mas esse sistema não dispõe de funcionalidades completas sobre obras, como, por exemplo, o seu percentual de andamento. As informações do Portal Orçamentário da PROPLAN são referentes ao ano corrente, isto é, não é possível buscas de informações de anos anteriores e, assim como o SIE, não é específico para obras.

O bloco de questões sobre Planejamento e Controle foi respondido pelos gestores da Pró-Reitoria de Planejamento e se buscou avaliar questões a cerca do planejamento e controle de obras públicas

A partir dessas questões, observou-se, a partir das falas dos entrevistados, que desde 2014, a gestão da UFSM passou a priorizar as principais obras e assim estabeleceu um maior controle acerca do desembolso financeiro, vinculando esse desembolso ao cronograma das obras. Dessa forma, 2017 será um ano de conclusão das obras já iniciadas e não haverá licitações de novas obras e, se houver, será com base nas prioridades da UFSM, ou seja, obras voltadas à assistência estudantil.

Uma das mais importantes obras licitadas, entre 2014 até o presente momento, segundo a visão dos gestores entrevistados, é a obra Central de UTI's, que representa para a comunidade regional a abertura de novos leitos, e esse incremento na oferta de leitos contribuirá para reduzir a superlotação do Pronto-Socorro do Hospital Universitário de Santa Maria (HUSM). Outra obra citada como importante para a UFSM, na visão dos gestores entrevistados, é o campus de Cachoeira do Sul, que representará um grande desenvolvimento para a região, ou seja, obras ligadas à saúde e à educação.

Dentre os fatores que mais comprometem o êxito de uma obra pública resultando em aditivos está a falta de acompanhamento do cumprimento do cronograma, a falta de fiscalização e a contratação de empresas com pouca saúde financeira e sem capital de giro para manter-se frente a uma obra de grande complexidade. Referente às informações a terceiros, pode ser feita por meio do portal da transparência no site do Governo Federal, e, em alguns casos, as informações são fornecidas diretamente pela Pró-Reitoria de Infraestrutura quando solicitadas.

Na entrevista aplicada aos gestores da Pró-Reitoria de Infraestrutura, avaliou-se questões sobre o gerenciamento de obras da UFSM, as respostas fornecidas pelos gestores deixam claro que o gerenciamento de obras na UFSM é feito necessariamente em conjunto

pelas pró-reitorias de Infraestrutura e Administração e que, juntas, desempenham um processo de troca de informações e planejamento de ações que permitam um gerenciamento eficiente acerca dos contratos de obras. Pode-se inferir ainda que há muitos entraves na gestão de obras públicas, tais como a indisponibilidade de recursos financeiros, falando em um nível geral, e, internamente, um dos maiores entraves percebidos é a ocorrência de projetos incompletos e editais pouco detalhados, situação que já vem sendo trabalhada fortemente desde 2014 pela gestão atual da UFSM, melhorando processos por meio do desenvolvimento de ações que buscam eficiência em obras públicas para evitar a sucessiva ocorrência de aditivos contratuais e rescisões nas obras.

Por fim, as respostas dos gestores para essa questão ratificam a questão anterior, deixando claro que os motivos das incidências de aditivos contratuais são praticamente os mesmos motivos de entraves em obras públicas: falta de compatibilização e especificação insuficiente nos projetos e detalhamento insatisfatório nos editais, isto é, a falta de adequação técnica dos projetos, seguido da necessidade de inclusão de serviços não previstos no projeto por solicitação do contratante, contribuindo, assim, para que o maior motivo das paralisações e rescisões em obras públicas seja a contratação inadequada de empresas sem liquidez financeira e sem estrutura para cumprir com os compromissos de uma grande obra.

A gestão de obras públicas, assim como os demais atos da Administração Pública, deve atender aos princípios da legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade inscritas na Constituição Federal. Para que as obras sejam realizadas com êxito, é necessário que estas sejam executadas da forma mais adequada e transparente possível, assim, através das metas previamente traçadas, segundo os critérios de prioridades, é estabelecido um programa de obra, no qual a Administração define os investimentos que pretende realizar num determinado período, e, o primeiro passo é identificar as prioridades.

Desta maneira, sugere-se a criação e o desenvolvimento de uma ferramenta de transparência para acompanhamento de obras da UFSM para que qualquer pessoa/cidadão possa verificar as transferências realizadas pelo governo federal, bem como o andamento das construções, o qual se chamaria STOP (Sistema de Transparência em Obras Públicas) ou o aperfeiçoamento das funcionalidades do Sistema de Informação para Ensino (SIE), já que ele apresenta limitações nas informações disponibilizadas aos usuários.

A criação, ou o aperfeiçoamento, possibilitaria a qualquer cidadão descobrir/pesquisar se uma determinada obra da instituição já foi iniciada, o percentual de execução, o valor previsto no contrato, a ocorrência de aditivos contratuais e seus respectivos motivos, o valor pago até o presente momento, as vistorias realizadas pelo fiscal da obra e a data prevista para a sua conclusão. Dados e documentações referentes às licitações e contratações das empresas também estariam presentes nas informações oferecidas pela ferramenta. Ainda, essa ferramenta poderia mostrar o endereço da obra e o mapa de como chegar até ela. A ferramenta seria localizada na página inicial da UFSM, com acesso livre e facilitado, sem a necessidade de senhas.

5 CONCLUSÃO

Em razão da complexidade do tema em questão, não é possível abarcar todas as situações que podem gerar sucessivas reprogramações em obras públicas, embora a presente pesquisa sirva como um passo inicial, sugerindo um caminho a seguir.

Os resultados encontrados sugerem que as causas de aditivos contratuais e dos aumentos de custos das obras de edificações guardam semelhanças com os apresentados na literatura, na qual se identifica como uma das causas de aditamentos em obras públicas projetos incompletos ou mal formulados, que podem acarretar prejuízos no desempenho da edificação ou no retrabalho para a correção de erros, em aumentos dos prazos de entrega e na diminuição da produtividade das obras, além de inclusão de serviços extras.

Percebe-se que, apesar de existir uma porcentagem significativa de aumento de preço final em relação ao custo estimado nas obras analisadas, a pior situação é em relação aos aditivos de tempo, e, baseado na intensidade e na frequência desses, pode-se concluir que havia um grande problema o qual, desde 2014, vem sendo solucionado na autarquia pesquisada. Ainda, de acordo com a pesquisa, o foco principal do problema está relacionado a deficiências nos projetos e, portanto, na forma como eles eram gerenciados pela gestão anterior.

Pelo que se analisou, a gestão atual, empossada em 2014, precisou agir com muita intensidade na fiscalização em relação à falta de compatibilização, especificação insuficiente e detalhamento insatisfatório nos projetos básicos, prática que não era usual nas gestões anteriores, levando a UFSM à contratação de obras com projetos desatualizados ou elaborados às pressas, apenas para “não perder os recursos orçamentários”.

Outros fatores geradores de aditivos contratuais nas obras públicas estavam vinculados à deficiência do planejamento e ao detalhamento do edital de obras públicas, que levaram muitas vezes à contratação de empresas de pequeno porte, sem liquidez financeira suficiente e sem estrutura para executar obras de grande valor e com a complexidade que uma universidade pública demanda, ocasionando, assim, rescisões e lentidão na execução dessas obras. Esses motivos explicam também os elevados índices de irregularidades na execução das obras, além do fato de a Lei Federal n.º 8.666/93 não estabelecer limite máximo de tempo possível de aditamento, o que precisa urgentemente ser revisto. Como limitações do estudo, observou-se que o instrumento não esgotou nem ofereceu uma visão completa sobre o quadro de situação-problema que foi avaliado, pois não foi possível identificar, de forma mais ampla e com mais intensidade, todos os motivos possíveis de aditivos contratuais em obras públicas devido à complexidade do tema em questão.

Por fim, recomenda-se a realização de estudos complementares a esse, com questões relativas aos aditivos contratuais, porém, mais abrangentes, que possam ser aplicadas também às reformas e não somente a obras, como foi neste trabalho e, dessa forma, possibilitar uma análise mais ampla e com maior profundidade. Outra sugestão é a aplicação do modelo de instrumento de pesquisa utilizado em outras Universidades Federais, para que seja possível comparar as instituições, o que permitirá aos gestores perceberem e entenderem melhor como está sendo o desempenho da gestão de obras.

REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, C. S. **Obras Públicas**. Licitação, contratação, fiscalização e utilização. Editora Fórum. Belo Horizonte, 2007.

ANGELO, D. I. **Coordenação de Obras Públicas Federais: A Complexidade da Especificação e da Avaliação das obras e seu Impacto na fiscalização e no *Enforcement***. Dissertação (Mestrado). - Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças, 2006.

BONATTO, H. **Licitações e Contratos de Obras e Serviços de Engenharia**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BRASIL. Constituição (1988), Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988

BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 abr., 2016.

CARDOSO, R. S. **Orçamento de obras em foco: um novo olhar sobre a engenharia de custos**. São Paulo: Pini, 2009.

COÊLHO, R. S. de A. **Planejamento e controle de custos nas edificações**. São Luís: UEMA, 2006.

COLOMBO, S. S. et al. **Desafios da gestão universitária contemporânea**. Porto Alegre: Artmed, 2011.

CRETELLA JÚNIOR, Jose. **Das licitações públicas**. 18. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FRIMPONG, Y.; OLUWOYE, J.; CRAWFORD, L. Causes of delay and cost overruns in construction of groundwater projects in a developing countries; Ghana as a case study. *International Journal of Project Management*, v. 21, n. 5, p. 321–326, 2003.

GONÇALVES, R. **Gestão das Fases Preliminar e Interna do Processo Licitatório de Edificações em Instituições Públicas sob o Enfoque do PMBOK®**. Curitiba: Rômulo, 2009.

GONZÁLEZ, M. A. S. **Noções de orçamento e planejamento de obras: notas de aula**. São Leopoldo: UNISINOS, 2008.

KNOLSEISEN, P. C. **Compatibilização de orçamento com o planejamento do processo de trabalho para obras de edificações**. Dissertação (Mestrado). - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2003.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LAUFER, A.; HOWELL, G. A.; ROSENFELD, Y. Three modes of short-term construction planning. *Construction Management and Economics*, 1990.

LAUFER, A.; TUCKER, R. L. **Is construction planning really doing is job?** A critical examination of focus, role and process. *Construction Management and Economics*, Londres, 1987.

LIMMER, C. V. **Planejamento, orçamentação e controle de projetos e obras**. Rio de Janeiro: LTC, 1997.

MACHADO, R. L. **A sistematização de antecipações gerenciais no planejamento da produção de sistemas da construção civil**. Dissertação (Mestrado). - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2003.

MARTINS, G. A. **Estudo de caso**: uma estratégia de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2006.

MEC – Ministério da Educação. **Censo da educação superior 2015**: resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015a.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MOTTA, V. L. M. et al. Gestão de Projeto em Instituição Pública: Estudo de Caso na Universidade Federal Fluminense. SIMPÓSIO BRASILEIRO DE GESTÃO E ECONOMIA DA CONSTRUÇÃO, 3, **Anais...** III SIBRAGEC, 2003.

PALUDO, A. V. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PERREIRA FILHO, J. I.; ROCHA, R. A.; SILVA, L. M. **Planejamento e controle da produção na construção civil para gerenciamento de custos**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO. 25, **Anais...** Florianópolis, 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. Portal UFSM Indicadores. Santa Maria, 2016. Disponível em: <<https://portal.ufsm.br/indicadores/index>>. Acesso em: 26 ago. 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. **Regimento geral da universidade**. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/documentos-oficiais-diversos>>. Acesso em 26 ago.2016.

VALERIANO, D. L. Gerência em projetos: pesquisa, desenvolvimento e engenharia. São Paulo: Makon Books, 1998.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001