

**UNIFACISA – CENTRO UNIVERSITÁRIO  
CESED - CENTRO DE ENSINO SUPERIOR E DESENVOLVIMENTO  
CURSO DE DIREITO**

**RODOLFO LUNA QUEIROZ**

**CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COM BASE NA LEI DE  
LICITAÇÕES**

**CAMPINA GRANDE-PB  
2021**

RODOLFO LUNA QUEIROZ

CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COM BASE NA LEI DE  
LICITAÇÕES

Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo Científico - apresentado como pré-requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela UniFacisa – Centro Universitário.

Área de Concentração: Direito Administrativo.  
Orientador: Professor da UNIFACISA Gustavo Costa Vasconcelos, Esp.

CAMPINA GRANDE-PB

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
(Biblioteca da UniFacisa)

Trabalho de Conclusão de Curso – Artigo Científico – Desafios e Efetivação da Arbitragem no Mercado Imobiliário, como parte dos requisitos para obtenção do título

de Bacharel em Direito, outorgado pela  
UniFacisa – Centro Universitário.

APROVADO EM \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Gustavo Costa Vasconcelos, Esp.  
Orientador

---

Prof.º da UniFacisa, Nome completo do  
Segundo Membro, Titulação.

---

Prof.º da UniFacisa, Nome completo do  
Terceiro Membro, Titulação.

# **CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS COM BASE NA LEI DE LICITAÇÕES**

Rodolfo Luna Queiroz\*  
Gustavo Costa Vasconcelos\*\*<sup>1</sup>

## **RESUMO**

O presente trabalho busca analisar as normas e princípios do direito administrativo que orientam a administração pública para a melhor tomada de decisão quanto à execução de uma obra civil pública, foi analisado os principais princípios do direito administrativo que contém uma fundamentação capaz de inibir os atos ilícitos, ou injustos, a saber como a moralidade, impessoalidade, publicidade, legalidade e eficiência, nos quais protegem o erário público, como também o cidadão comum. Quantos as normas legais do direito administrativo, examinou-se as Leis Federais nºs 8.666/93 e 14.133/21, conhecidas como a Lei de Licitações, que, se tratando de execução de obras, traz as modalidades da Tomada de Preços e Concorrências que são encarregadas de ditarem o rito principal quanto o processo administrativo responsável pela contratação do fornecedor que irá construir a obra, bem como averiguar os pontos essenciais que devem conter no edital da obra, de maneira que as exigências trazidas no preâmbulo do edital possa evitar problemas futuros quanto a capacidade que a empresa tem para cumprir com o contrato, prazos e capacidade técnica estabelecidos no contrato. Ao final, conclui-se que as normas, bem como os princípios do direito administrativo, seguidos de sua correta fiscalização, são capazes de guiar o operador do direito público a construir de forma eficiente uma obra pública.

**Palavras-Chave:** Direito Administrativo; Obras Públicas; Licitação.

---

<sup>1</sup> \* Graduando do Curso de Bacharelado em Direito. Endereço eletrônico: [rodolfo.queiroz@maisunifacisa.com.br](mailto:rodolfo.queiroz@maisunifacisa.com.br)

\*\* Professor Orientador. Graduado em Direito, pela Universidade UEPB, Pós-Graduado UNIFACISA. Docente do Curso de Bacharelado em Direito da UniFacisa, das disciplinas de PRÁTICA JURÍRICA I E II. Endereço eletrônico: [gustavo.vasconcelos@maisunifacisa.com.br](mailto:gustavo.vasconcelos@maisunifacisa.com.br)

## **ABSTRACT**

The present work seeks to analyze the norms and principles of administrative law that guide the public administration to better decision-making regarding the execution of a public civil work, it was analyzed the main principles of administrative law that contains a rationale capable of inhibiting the unlawful acts, or unjust, to know as morality, impersonality, publicity, legality and efficiency, in which they protect the public office, as well as the ordinary citizen. As the legal rules of administrative law, we examined the federal laws 8.666/93 and 14.133/21, known as the Bidding Law, which, when it comes to the execution of works, brings the modalities of Price Taking and Competitions that are charged with dictating the main rite as the administrative process responsible for hiring the supplier who will build the work, as well as to ascertain the essential points that must contain in the notice of the work, so that the requirements brought in the preamble to the notice can avoid future problems as to the ability that the company has to comply with the contract, deadlines and technical capacity established in the contract. Finally, it is concluded that the norms, as well as the principles of administrative law, followed by their correct supervision, are able to guide the operator of public law to efficiently build a public work.

**Keywords:** Administrative Law. Public works. Bidding.

## **1 INTRODUÇÃO**

As obras públicas tem impactos sociais e econômicos para a população local, desde obras que visem a precaução e cuidados com a saúde como é o caso das obras de esgotamento sanitário e construções de “UBS” Unidade Básicas de Saúde em pontos estratégicos de cada parte da cidade, bem como obras que gerem oportunidades de trabalho como mercados públicos, centros de artesanato, Shoppings Centers, e demais obras que proporcionem lazer e segurança, como

praças públicas, estacionamentos, guaritas, iluminação e calçamento, para garantir um bom desenvolvimento local. Por se tratar de investimentos feitos com dinheiro público, O direito Administrativos nas formas direta e indiretamente faz uma série de procedimentos e normas legais para que o gestor possa com base na lei de licitações e princípios do direito administrativo, seguir o rito correto, fazer a melhor tomada de decisão, para executar perfeitamente a obra civil.

Afim de entender como é aplicada a Lei de Licitações como forma de contratar fornecedor que construirá a obra pública, o presente artigo buscou analisar pesquisas bibliográficas, as Leis Federais nºs 8.666/93 e 14.133/21, observando as modalidades de licitação que devem ser aplicadas, os princípios do direito administrativo, a também pelos órgãos de controle externo como TCE, Ministério Público - MP e Câmara de vereadores municipal, afim de entender as fases necessárias para a construção de uma obra, a fim de que se possa analisar a aplicabilidade da lei de licitações, como o rito a ser seguido bem como as possíveis penalidades cabíveis,

O objetivo geral do trabalho consiste em analisar, os instrumentos legais de execução de uma obra pública, passando por todas as fases necessárias, como planejamento, processo licitatório, fiscalização e controle interno e externo, e analisar quais os efeitos jurídicos podem infligir sobre o operador do direito público, que venham a lesar o direito do cidadão comum.

Com este estudo, busca-se uma abordagem as normas jurídicas estabelecidas para a devida construção de obras por parte do ente municipal, com base nas Leis de Licitações nºs 8.666/93 e 14.133/2021, normativos gerais estabelecidos pela CF/88 e pelo TCE, que visam estabelecer o ordenamento jurídico que nortearão a administração pública bem como as penalidades cabíveis e como identificar as falhas através do controle interno e externo feito pelos órgãos como o TCE e Câmara de vereadores, para que se possa aplicar a lei.

Dessa forma, constatou-se que, a legislação brasileira, embasada na Constituição Federal de 1988, nas Leis 8.666/93 e 14.133/21 que versão sobre as modalidades de licitação como a Tomada de Preços e Concorrência, bem como os princípios da administração pública, são os parâmetros legais estabelecidos pelo Direito Administrativo.

Devido o grau de complexidade para a construção das obras públicas, buscou-se entender quais os mecanismos e ferramentas existentes que norteiam o gestor público, analisando sobre tudo quais os fundamentos jurídicos e de quais formas o Direito poderá guiar a administração, quais as normas e os ritos que devem ser seguidos, quais as leis que estabeleceram o rito processual para contratar a empresa que executará a construção, quais os órgãos que poderão atuar juntamente com o município para fiscalizar o andamento da obra e apreciar e julgar as contas do gestor.

Os objetivos específicos focam-se em analisar as leis necessárias para a execução de uma obra civil, a fim de nortear o operador do direito público, para que possa fundamentar as suas decisões, possibilitando a correta aplicação da lei, e caso não seja aplicada corretamente, buscou-se verificar de qual forma o Direito administrativo garantirá seguridade para o cidadão comum e para o erário público, de qual maneira poderá aplicar penalidades aos agentes, como também, identificar as falhas caso elas ocorram.

## 2. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O direito Administrativo elencou princípios que nortearam as decisões perante a administração pública, embasando, fundamentando e criando-se um rito necessário para a execução dos atos a serem tomados pela administração, onde o preenchimento destes princípios garantirá seguridade jurídica para o órgão público e a população, na qual o excesso ou até mesmo a falta deste princípio poderá causar fatos que impliquem a sua anulação total ou parcial do ato concreto, podendo o agente a vir responder administrativa, cível ou penalmente a depender do ato. Logo, se faz necessário uma breve abordagem aos princípios básicos trazidos no âmbito do direito administrativo, tais como:

O princípio da legalidade, que é presente também na Carta magna no art. 37 da CF/88, na qual limita a autuação da administração pública apenas ao dizer a letra da lei, secundum legem, não podendo haver uma interpretação que vá contra a mesma ou até então haja forma extensiva à lei *praeter legem*. Tal princípio irá servir como base para que o gestor atue conforme previsão legal, visto que os operadores da Administração Pública devem atuar sempre conforme à lei.

Na ocasião em que haja afronta ao princípio da legalidade, este ato poderá sofrer de anulação ou revogação, onde analisado o caso concreto, poderá a administração de ofício rever e até anular os próprios atos, protegendo os cidadãos de ações abusivas do Estado, que poderá agir de acordo com a lei, e caso não o faça, poderá ainda excluir ou revogar o seu ato de ofício. Este é ainda o entendimento do Colendo Supremo Tribunal Federal, que em oportunidade lançou as súmulas 346 e 473 a respeito, “Administração Pública pode anular seus próprios atos, quando ilegais, ou revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.” (Decisão do STF 2012).

Em continuidade, o princípio da impessoalidade, que também está presente no art. 37 da CF/88, e que surge como proteção aos atos de perseguição política ou vantagens exclusivas, pois, este princípio visa inibir os atos nos quais o gestor queira prejudicar de por mera perseguição política. Na mesma linha, garantir que algum grupo receba benefício ou privilégio dos demais, como auxílios, gratificações ou promoções por mesmo grau de parentesco ou amizade.

Segundo Meireles (2013), trata-se de um princípio na qual a finalidade deve ser colocada com o fim legal com a norma do direito de forma expressa e caráter impessoal, devendo, portanto, os atos serem praticados seguindo os preceitos do interesse público, garantindo por sua vez o devido tratamento igualitário perante a população.

Há também o princípio da moralidade, que existe subjetivamente para o cidadão comum, como também para o agente administrativo, objetivando garantir que os atos administrativos sejam executados de forma justa, dentro da Administração Pública, com a finalidade se serem seguidos os preceitos éticos, na qual todos os atos praticados pelo gestor é oriundo da moral, pois a falta da moralidade aplicará a nulidade do ato.

Ou seja, é um princípio que garante a honestidade licitude e moralidade dos atos praticados pelo operador do direito público, pois há fatos que podem ser legais mas imorais perante os interesses da população, e visando garantir que a sociedade não seja lesada, o princípio destacado no direito administrativo anulará tal ilicitude, pois o agir de forma honesta e desonesta é visto hoje como ato ilegal onde “a moral está cada vez mais comum dentro da Administração Pública, de forma que se está acobertado pelo exame jurisdicional do desvio de poder, de

maneira que este passou a ser visto como uma hipótese de ilegalidade, podendo estar sujeito a controle judicial." (MEIRELLES, 1999).

Enfatizando tal princípio, destacamos os ensinamentos do autor Queiroz (2018), senão, vajamos:

A doutrina realça que a noção de moral administrativa não está ligada as convicções íntimas do agente público, mas sim para a noção de agir de forma adequada e ética existente no meio social. Podemos dizer que a ideia central da moralidade é dificultar a execução de atos ilícitos que podem ser acobertados pela lei, o que caracterizaria um vício administrativo de moralidade, já que a lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente. Um exemplo bem claro é quando um ato é feito com o intuito de prejudicar ou beneficiar alguém deliberadamente, através de vantagens, podendo estar produzindo um ato formalmente legal, mas materialmente ilegal, ferindo os preceitos da moralidade administrativa. (QUEIROZ 2018).

Ademais, existe também o princípio da publicidade, que primordialmente deve levar a informação de forma clara e objetiva para toda a população e interessados, de forma que informará as ações da gestão pública, bem como, norteará os órgãos de controle e fiscalização. Logo, a publicidade deve estar presente em todos os atos da Administração Pública, de forma que é através desta formalidade os demais interessados poderão tomar ciência das ações que o ente público visa fazer nos próximos dias. Seguimos como exemplo, a construção de uma obra, que se dará por meio de processo licitatório, é necessária, pois que, haja as devidas publicações por meios do Diário Oficial da União, Diário Oficial do Estado, Jornal de Grande Circulação, Tribunal de contas do Estado e portal de transparência do município, sob pena de nulidade do processo.

Em outras palavras, este princípio serve tanto para a fiscalização dos atos, como também anda junto com os requisitos legais para as execuções das políticas públicas, de maneira que a informação chegue para todos de forma clara e suscinta. Segundo Meirelles:

Os atos e contratos administrativos que omitem ou desatenderem à publicidade necessária não só deixam de produzir seus regulares efeitos como se expõem a invalidação por falta desse requisito de eficácia e moralidade. E sem publicação não fluem os prazos para impugnação administrativa ou anulação judicial, quer o de decadência para impetração de mandado de segurança (120 dias da publicação), quer os de prescrição da ação cabível. (MEIRELLES, 2013, p.102).

Por fim, falaremos do princípio da eficiência, que foi instituído pela Emenda Constitucional nº 19/98, sendo responsável por implementar o modelo de

Administração Pública gerencial, pela qual é enfatizada através de um “controle de resultados na atuação estatal, para que se tenha ligação entre a boa administração na concretização das suas atividades públicas, tendo uma melhor satisfação possível dos interesses da sociedade.” (Emenda constitucional 1998).

Em outras palavras, este princípio busca atender a demanda de qualificação dos funcionários públicos, para que a Administração possa atender a população com a sua devida qualidade e eficiência, devendo o ente capacitar o quadro de pessoal sempre que possível para que não haja defasagem de conhecimento e atendimento ao público em geral, onde periodicamente deverá ser ofertados cursos preparatórios e de reciclagem para o servidor. Segundo a autora, Di Pietro, o citado princípio segue o que pode ser chamado de dupla necessidade, como o melhor desempenho do agente público, para garantir os melhores resultados, bem como a organização para estruturar e resolver os problemas na forma mais célere e racional possível, para se ter os melhores resultados nos serviços públicos. (DI PIETRO 2006).

Ademais, este princípio é caracterizado também através do art. 39, § 2º da CF/88, que se refere há previsão para a capacitação dos administradores públicos, ao delimitar que órgãos da administração criem cursos para a capacitação dos seus agentes, como por exemplo plataformas digitais como por exemplo o “Sab<sup>2</sup>eres” do Senado Federal, “Ecosil” que faz parte da plataforma do Tribunal de conta do Estado. Não podemos esquecer das parcerias público privadas que o ente pode fazer através de convênios para a oferta de cursos e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, de forma que possam erradicar as falhas administrativas em suas respectivas funções.

Como analisados, vimos que estes princípios que fazem parte do direito administrativo, que tem embasamento na CF/88 e em súmulas vinculantes do STF - Supremo Tribunal Federal, servem como base para a tomada de decisão do agente público, e também como forma de inibir e ate mesmo de punir o agente operador do ato concreto. Tais princípios embasam a questão jurídica e protegem o erário público e também os interesses coletivos, garantindo uma sociedade mais justa. Garantem também que o devido rito para a contratação de empresa para a

<sup>2</sup> Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira - ECOSIL (tce.pb.gov.br)  
Instituto Legislativo Brasileiro - ILB: Acesso ao site (senado.leg.br)

construção de uma obra, onde a falta de qualquer destes princípios pode resultar em vício e por consequente anulação do ato. Concluindo-se que a contratação da empresa, segundo todos estes preceitos citados se dará de forma igualitária, inibindo as fraudes administrativas, trazendo um impacto jurídico positivo e necessário para a execução e cumprimento do contrato entre administração pública e empresa contratada

### **3 LICITAÇÃO - ETAPAS E MODALIDADES**

A licitação é o processo administrativo pelo qual se faz contratação de fornecedores para a devida execução das atividades buscadas pela gestão, é através deste procedimento que o ente público viabilizará a execução das ações para a população, a partir das modalidades que a lei traz de acordo com o que visa contratar e executar, com o objetivo de firmar contrato com a proposta mais vantajosa para a administração, visando atender aos interesses da população. Este entendimento é enfatizado pelo autor Meirelles (2009), “licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”. (MEIRELLES 2009).

Para se fazer a análise de proposta mais vantajosa é preciso seguir uma linha de raciocínio amparada pelos princípios da administração pública, como também baseando-se em critérios objetivos, no qual irá dispor o edital de tal modalidade, que deverá ter sido devidamente publicados nos veículos de informação, conter os elementos aptos a credenciar o licitante para que este possa participar ativamente do certame, seguidamente da fase de lances, onde será analisado o preço de proposta de cada participante, bem como dos documentos necessários para a sua habilitação, onde será checado se o fornecedor é realmente capaz de arcar com o que a administração pede. A habilitação tem caráter eliminatório, onde, se a empresa apresentar proposta de valor inferior aos demais, mas, na habilitação deixar de apresentar algum documento, esta deverá ser eliminada, sendo o segundo colocado declarado vencedor do certame caso esteja com os documentos de habilitação de acordo com o que rege o edital. Pois, ao se tratar de proposta mais vantajosa perceba que esta não é apenas analisar o menor valor, e sim, saber se a empresa tem capacidade técnica e operacional capazes de cumprir com o que se pede, logo, a

administração precisa analisar com cautela os documentos para que se encontre de fato a proposta mais vantajosa.

A licitação é composta por modalidades estabelecidas pelas Leis nºs 8.666/93, 10.520/02 e 14.133/21, onde cada modalidade irá tratar sobre um ato específico que a gestão visa fazer, seja por Convite, Dispensa, Inexigibilidade, Leilão, Pregão presencial ou eletrônico, Tomada de Preços e a Concorrência. Como o presente trabalho faz referência a construção de obras públicas, analisaremos apenas as duas últimas modalidades citadas, quais sejam à Tomada de Preços e a Concorrência, afim de entender como funcionam estas modalidades.

### **3.1 Tomada de preço**

Trata de modalidade licitatória para contratos de obras e serviços de engenharia cujo valor seja de até R\$3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), e de compras de bens ou aquisição de serviços cujo valor máximo seja de até R\$ 1.430.000,00 (hum milhão quatrocentos e trinta mil reais). Para seguir o rito da Tomada de Preços, é necessário que as empresas que tenham interesse em participar efetuem um cadastro junto ao órgão até 3 dias antes da data marcada para a abertura dos envelopes de propostas, de forma que será feito uma prévia análise de credenciamento para que o fornecedor possa participar da licitação. Publicado o Edital, respeitará o prazo de 30 dias para o recebimento dos envelopes.

A empresa participante entregará 2 envelopes lacrados, contendo a sua documentação de habilitação em um e no outro a sua proposta de preço. Recebido os envelopes, o pregoeiro deverá pedir que todos os demais participantes rubriquem para que em seguida a administração recolha e marque outro dia para a abertura dos envelopes com as propostas.

Durante o decurso deste prazo, será feita a análise final dos documentos de habilitação das empresas participantes, onde, chegado o dia de abrir os envelopes com as propostas, apenas poderão participar as empresas habilitadas, enquanto que será devolvido as empresas inabilitadas os seus respectivos envelopes de propostas ainda lacrados. Ao abrir os envelopes das empresas habilitadas, vencerá aquela qual apresentou o menor valor global na proposta.

É o que aduz a Lei Federal nº 8.666/93, senão, vejamos:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

I - abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos concorrentes, e sua apreciação;

II - devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados, contendo as respectivas propostas, desde que não tenha havido recurso ou após sua denegação;

III - abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos interpostos;

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;

VI - deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.

### 3.2 Concorrência

Conforme o autor Carvalho (2017), para participar da Concorrência não há a necessidade de efetuar o cadastro junto ao órgão licitante, e não há um valor máximo estabelecido, podendo ser, portanto, qualquer valor para ser feita a concorrência. As demais fases seguem iguais formato, no entanto, há de se destacar este tópico por conta da implantação da nova lei federal de licitações, a Lei nº 14.133/21, que na oportunidade excluiu a modalidade da Tomada de Preços, restando, portanto, a Concorrência para realizar a contratação de obras e serviços de engenharia.

Há de se destacar que, a nova lei de licitações apesar de já estar em vigor, estabeleceu prazo de 2 anos para que a administração pública se adeque a nova realidade legal, ficando, portanto, a mercê de sua escolha optar por realizar procedimento licitatório em qualquer das duas leis, impossibilitando no entanto de fazer alguma licitação colocando as duas leis juntas, devendo ainda deixar claro no edital qual a lei que a administração optou para realizar o certame.

Importante destacar também que, o procedimento da concorrência na nova lei de licitações sofreu alterações, podendo na fase de abertura de propostas, as empresas habilitadas ofertarem lances, igual ao que ocorre na licitação na modalidade Pregão. Na qual os fornecedores poderão baixar ainda mais a preço na qual haviam colocado na proposta.

### **3.3 Habilitação**

A análise da documentação de habilitação dos licitantes servirá para verificar se a empresa possui idoneidade e capacidade para contratar com o poder público, devendo tais documentos serem previstos no edital, não podendo, no entanto, o edital dispor de critérios não previstos em lei, ou que restrinja a competitividade entre os fornecedores. O art. 27 da Lei nº 8.666/93 aponta os elementos que em suma devem compor o edital.

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

- I - habilitação jurídica;
- II - qualificação técnica;
- III - qualificação econômico-financeira;
- IV – regularidade fiscal e trabalhista;

É importante salientar que a Lei Complementar nº123/06 traz a oportunidade de microempresas e empresas de pequeno porte para participar do certame mesmo que não tenham a regularização fiscal ou trabalhista, mas que no caso de vencedoras, deverão apresentar devida regularização no prazo de 5 dias úteis prorrogáveis por igual período.

Caso alguma empresa queira apresentar recurso administrativo após a fase de habilitação, terá o prazo de 5 dias úteis para interpor e o recurso terá efeito suspensivo, impossibilitando a administração de contratar com a empresa vencedora. A administração terá o prazo de 5 dias úteis para análise do recurso, analisando a tempestividade, onde mesmo que não tempestivo, é orientado a análise para que sanem as possibilidades de vícios e em seguida decidir procedente ou improcedente. Logo após, é necessário a análise do setor jurídico, que deverá emitir parecer de acordo com a decisão, para só então, o órgão fazer a devida publicação de análise de recurso e seguir para contratar o fornecedor na qual começar a obra de acordo com a assinatura da ordem de serviço.

## **4 IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS NA CONSTRUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS**

As obras públicas são primordiais para o desenvolvimento local, há criação de novos espaços que englobam o lazer, o turismo, a saúde e a boa movimentação urbana são indispensáveis para o crescimento da cidade, além de movimentar a economia local. O impacto social que uma obra pode trazer é significativamente

positivo quando executado da maneira correta. Tome-se como exemplo a criação de UBS's "Unidades Básicas de Saúde", em comunidades distantes do centro da cidade onde eventualmente possa se ter assistência médica, supondo então a criação de UBS na zona rural do município e até mesmo dentro da cidade mas em bairros distantes, o quanto a população da referida região será beneficiada.

Podemos citar infinitos exemplos, mas os mais importantes, logicamente, são as obras que repassem a comunidade segurança, saúde e lazer, como construção de esgotamento sanitário, praças públicas, academias de saúde, estacionamentos públicos. Logo, essas obras iriam permitir o desenvolvimento local, impactando socialmente e financeiramente para os cidadãos.

Ocorre que, há pouco investimento em infraestrutura (2% do PIB) no Brasil, e, existe mais desperdício de recursos com as obras paralisadas, de acordo com o programa "Agora é Avançar" existem 7.400 obras paralisadas em toda região Nacional. Segundo estudo realizado pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), as obras são iniciadas e em determinado ponto são paralisadas.

O TCU definiu então norma mais abrangente para validar como paralisada uma obra, em diagnóstico divulgado em 2007, uma obra é tida como paralisada se não possui execução orçamentária há mais de um ano, mas ainda tem contrato vigente. Para esclarecer melhor o lapso de tempo mais longo, interpretando o entendimento da egrégia corte a CBIC: diz;

"A mera presunção de erro ou falha em um projeto não pode ser responsável pela paralisação absoluta de uma obra. Isso traz um grande prejuízo. A obra paralisada não se traduz em economia para o erário público. Pelo contrário. Quando se paralisa uma obra, deixa-se de fazer investimentos, de gerar empregos e de atender à demanda da sociedade nas áreas de saúde, educação, transporte e segurança, (CBIC, 2018)."

O Tribunal de Contas da União cita as principais razões que ensejam na paralisação das obras, nas quais podemos destacar dois pontos que são imprescindíveis constarem no edital do certame licitatório, que são a capacidade técnica profissional e capacidade técnica operacional que a empresa deve apresentar. Acontece que, no primeiro ponto, a empresa deve apresentar ter em seus quadros, profissionais que demonstrem ter executado o serviço ou obra semelhante à licitada, o § 1º do artigo 30 da lei 8.666/93, senão vejamos:

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do “caput” deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

Com isso, a lei exige que a empresa demonstre ter feito obra semelhante àquela licitada. Perceba que é necessário mostrar que a empresa possui engenheiro capaz de executar a obra da qual se trata no certame, sobre o assunto, é salutar citar as lições de Motta (1994), in Eficácia nas Licitações que traz:

Para efeito de qualificação técnica de empresas licitantes, a Administração deve, com base na Lei 8.666/93, exigir atestados referentes à sua capacitação técnica, com vistas à ‘comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação’ (MOTTA 1994, p. 149).

Enquanto que a capacidade técnica operacional visa garantir que a empresa contratada possua ferramentas operacionais que sejam capazes de atender as demandas da obra, como diz o Art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, senão vejamos; Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

A citada lei faz-se necessária no edital para evitar empresas sem estrutura e equipamentos suficientes, mas que contratem apenas um corpo técnico. Necessário salientar que serviços e obras de engenharia não se fazem apenas com engenheiros, mas com uma equipe, maquinário, com todos os demais componentes de uma estrutura organizacional, que não se restringe apenas a engenheiros.

## **5 CONTROLE INTERNO E CONTROLE EXTERNO**

Segundo os autores CALIXTO E VELASQUEZ (2005), o controle interno são mecanismos criados com a finalidade de ajudar os operadores da administração pública, de forma que norteie qual a melhor tomada de decisão a ser feita, pois, a partir da boa execução dos controles, poderá ser definido os planejamentos, quais as obras há prioridades para serem construídas, quais comunidades carecem de atenção especial e de urgência, bem como orientar os órgãos para que se faça uma correta e bem elaborada fiscalização desde a fase preparatória até a sua execução, analisando sobretudo os meios e os fins de sua execução.

Portanto, é uma ferramenta que irá orientar quando e como se pode investir na infraestrutura da cidade, e fazer o devido acompanhamento de tal investimento, desde a operacionalização de verbas destinadas de acordo com o planejado inicialmente, passando pelas fases licitatórias e cumprimento de contrato.

É notório que o controle Interno são imprescindíveis para o direito administrativo, como reforça o autor Chiavenato (2000), pois através dele que o gestor e os órgãos da administração pública teriam a devida ciência se a execução da obra está saindo em seus conformes, para, caso contrário, seja aplicada as penalidades cabíveis e acionado o Ministério público, que deverá tomar as medidas cabíveis contra a administração, devendo salvaguardar o bem ao erário e população, garantindo sobretudo uma fiscalização jurídica, na qual poderá inibir possíveis atos ilícitos.

Seguindo aos ensinamentos, os Autores CAVALHEIRO e FLORES reforçam:

“Em outras palavras, o controle interno serve para assegurar o bem estar e bom funcionamento do patrimônio público, utilizando dos meios de citados acima, como forma de fiscalizar, auxiliar, planejar e executar as tomadas de decisões, visando-se então, a menor possibilidade de erro no ente administrativo” (CAVALHEIRO; FLORES, 2007).

Enquanto que o controle interno é feito pela parte administração pública, tem-se o controle externo como sendo a ferramenta utilizada pelo poder ou órgão constitucional que fiscalizará outro órgão ou ente responsável pelo ato controlado. Meirelles (2004). Na qual há três mecanismos de fiscalização, tais como o controle parlamentar direto, o controle pelo tribunal de contas e por fim o controle jurisdicional. Sendo competência do Congresso Nacional. Tendo-se assim o poder parlamentar a câmara de vereadores, o dever de fiscalizar e aprovar as contas do

prefeito, bem como aprovar os planos orçamentários do governo, (LOA, PPA, LDO), tendo inclusive a previsão de construção de obras dentro do plano orçamentário orçado e aprovado pelo legislativo.

Há o exercício do controle externo feitos pelos tribunais de conta no âmbito federal e estadual, onde haverá auditorias realizadas pelo egrégio tribunal, que podem ser destinadas a verificar se os atos dos administradores e as licitações estão em conformidade com as leis ou regulamentos, podendo também, ser destinadas a avaliar o desempenho e os resultados da gestão pública. A administração pública deverá seguir as recomendações seguindo os alertas emitidos pelo órgão, sendo determinações ou aplicação de sanções aos administradores públicos e observarão a distribuição dos recursos empregados na construção da obra civil.

Vale salientar que o legislativo é auxiliado pelos Tribunal de Contas na esferas federal e estadual. Onde os Tribunais deverão emitir devido Parecer Técnico informando a presente situação, alertando a administração municipal, mas que, este Parecer nunca deverá julgar as contas do gestor público. Perante as formas de controle as disposições do legislativo, seguindo a classificação de Mello:

o legislativo têm a possibilidade de sustação de atos e contratos do executivo, a convocação de ministros e requerimentos de informações para possíveis investigações, o recebimento de petições, queixas e representações dos administrados e convocação de qualquer autoridade ou pessoa para depor, a possibilidade de criação das comissões parlamentares de inquérito, as autorizações ou aprovações do necessário para atos concretos do executivo, o julgamento das contas do executivo e a possibilidade de suspensão e destituição do presidente ou de ministros da república (MELLO, 2004).

Perceba que o bom funcionamento do controle externo, possibilitará o controle jurisdicional como mecanismo de defesa para o erário público, de forma geral ainda, pois mesmo que os órgãos de controle falhem, ainda é possível o agir do cidadão comum, que em sua própria fiscalização analisando os parâmetros da obra e portais de informação, poderá intervir e acionar o próprio Ministério Público ou TCE, sendo para tanto, mais uma hipótese de controle externo, garantindo para os fins que em caso de atos ilícitos e viciosos, o agente que cometeu tal infração seja devidamente punido com o rege a lei no tocante aos crimes contra a administração pública. possibilitando que qualquer pessoa possa exercer seu poder de fiscalização perante alguma irregularidade que passe despercebida pelos

órgãos de controle, de combate a corrupção ao estado e ao próprio município, podendo a vir impetrar uma Ação Popular em face do ente responsável.

Já o autor Carvalho Filho (2007), realça ainda o papel exercido pelo Poder Judiciário, que traz devido equilíbrio entre os Poderes, cabendo-lhe a relevante missão de aferir a constitucionalidade e a legalidade dos atos. mantendo-se distante dos interesses que marcam os outros dois Poderes, garantindo a isonomia, Boa Fé Jurídica e Parcialidade E ainda sublinha:

a importância do controle judicial, convém que se diga, é mais destacada se levarmos em conta os direitos e garantias fundamentais, estatuídos na Constituição. O Judiciário, por ser um poder equidistante do interesse das pessoas públicas e privadas, assegura sempre um julgamento em que o único fator de motivação é a lei ou a Constituição. Assim, quando o Legislativo e o Executivo se desprendem de seus parâmetros e ofendem tais direitos do indivíduo ou da coletividade, é o controle judicial que vai restaurar a situação de legitimidade, sem que o mais humilde indivíduo se veja prejudicado pelo todo poderoso Estado (Carvalho Filho, 2007, p. 883).

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ante todo o exposto, constatou-se que os objetivos gerais foram atendidos, pois, apesar de toda complexidade envolvendo a execução de uma obra pública, visto que as normas jurídicas aplicadas no direito administrativo e a lei de licitações asseguram à sua contratação de forma que aplicadas corretamente, garantirá à sociedade a execução de forma responsável, através do processo licitatório, realizado pelo órgão municipal, diretamente do setor de licitações, que fará todo o rito processual de acordo com o que rege o Direito administrativo, a CF/88 doutrina e jurisprudência, pois é seguido devidamente o que diz a lei, não cabendo a sua interpretação superior, julgando recursos e seguindo as fases licitatória e princípios destacados no direito administrativo, que devem fundamentar decisões jurídicas tanto no edital como na análise de recursos.

Os objetivos específicos também foram atendidos, uma vez que a Lei de licitações perante as modalidades de Tomada de Preço e Concorrência são os ritos norteadores do agente público, na qual cita a forma correta para seguir o procedimento administrativo desde a publicação do certame, até a fase de análise de habilitação para checar de fato qual é a proposta mais vantajosa para a administração, para fazer a contratação da empresa.

Vimos que, a exigência de tópicos na elaboração do edital, e a sua correta publicação garantiram a seguridade de a administração contratar com a empresa

que tenha condições de realizar a construção da obra, onde, a proposta mais vantajosa para o setor público não é apenas o valor inferior, mas também a condição técnica-operacional que seja capaz de atender as dificuldades que venham a surgir na execução da obra e do contrato firmado, cumprindo com prazos e materiais estabelecidos no certame.

Verificou-se que a utilização dos mecanismos de controle interno e externo são primordiais para que de logo os órgãos possam identificar e sanar as possíveis irregularidades, de forma que possa prevenir futuras paralizações e descumprimento de contrato por parte da empresa.

É notório dizer a possibilidade da própria administração pública encerrar unilateralmente o contrato com a empresa quando esta não cumprir com as obrigações contratuais e ainda penalizar o fornecedor, de maneira que fique impossibilitado de participar de licitação no órgão pelo período de 2 anos.

através dos conceitos citados acima, o direito objetiva garantir a devida segurança jurídica para o erário público e a população local, de forma que se seguidos devidamente como diz a lei, os atos praticados sairão em sua perfeita harmonia, norteados pelo princípio administrativo e pela lei jurídica, na qual poderá sofrer de anulação caso tenha sido praticado de forma irregular

Analizado tais preceitos, é necessário pois que, haja sempre a devida qualificação do servidor público para este possa aplicar com maestria o que diz a lei de licitações e os princípios norteadores do direito, afim de contratar com eficiência o melhor fornecedor que lhe possa garantir com segurança e celeridade a execução da obra, para que ocorra em perfeito estado.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁGICAS**

**ALTOUMAN, Cláudio Sarian.** **Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização.** 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

**ATTIE, W.** **Auditória interna.** São Paulo: Atlas, 1992.

**BRASIL. Constituição.** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

**CALIXTO, G. E.; VELASQUEZ, M. D. P.** Sistema de controle interno na administração pública federal. In. Simpósio de iniciação científica dos cursos de ciências contábeis de Santa Maria. **Revista eletrônica de contabilidade.** Ed. Especial, 2005.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho, in **Eficácia nas Licitações e Contratos**, 1994

CARVALHO, R. M. U. de. **Curso de direito administrativo**. Salvador, 2017.

CAVALHEIRO, J. B; FLORES, P. C. **A organização do sistema de controle interno municipal**. 4. ed. Porto Alegre: CRC-RS, 2007.

CGU. **O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais**. Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Brasília: CGU, 2009. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/cartilhavereadores>>. Acesso em: 15 Nov. 2019.

CONTABILIDADE PÚBLICA. **Lei 4.320**, 1964.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2004.

MAGALHÃES, R. S. P. **Governança em organizações públicas** - desafios para entender os fatores críticos de sucesso: o caso do Tribunal de Contas da União, 2011.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo, 2012.

O'DONNEL, G. Accountability Horizontal e novas poliarquias. **Journal of democracy**, 1994.

QUEIROZ, Rodolfo Luna. **Execução e fiscalização de obras públicas no Brasil**. 2018

SENADO FEDERAL. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU-Tribunal de Contas da União. ed. 4. **rev., atual.** Brasília. TCU, Secretaria - Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 201