

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO PROFISSIONAL**

EDUARDO SANABRIA DE ASSUNÇÃO

**RELATÓRIO TÉCNICO: BOAS PRÁTICAS NA FISCALIZAÇÃO DE
RECURSOS PÚBLICOS: ESTUDO DE DUAS OBRAS DA UNIPAMPA - SÃO
BORJA**

**São Borja - RS
2022**

EDUARDO SANABRIA DE ASSUNÇÃO

**RELATÓRIO TÉCNICO: BOAS PRÁTICAS NA FISCALIZAÇÃO DE
RECURSOS PÚBLICOS: ESTUDO DE DUAS OBRAS DA UNIPAMPA - SÃO
BORJA**

Relatório Técnico apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – Mestrado Profissional da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Thiago da Silva Sampaio

**São Borja - RS
2022**

A762r ASSUNÇÃO, EDUARDO SANABRIA DE
RELATÓRIO TÉCNICO: BOAS PRÁTICAS NA FISCALIZAÇÃO
DE RECURSOS PÚBLICOS: ESTUDO DE DUAS OBRAS DA
UNIPAMPA - SÃO BORJA / EDUARDO SANABRIA DE ASSUNÇÃO.

83p.

Relatório Técnico (Mestrado) - Universidade
Federal do Pampa, MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
2022.

"Orientação: Thiago da Silva Sampaio".

1. Políticas Públicas. 2. Fiscalização. 3. Obras.
4. Orçamento. 5. Boas Práticas. I. Título.

EDUARDO SANABRIA DE ASSUNÇÃO

**RELATÓRIO TÉCNICO: BOAS PRÁTICAS NA FISCALIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS:
ESTUDO DE DUAS OBRAS DA UNIPAMPA - SÃO BORJA**

Relatório Técnico apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas

Relatório Técnico defendido e aprovado em: 23 de março de 2022.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Thiago da Silva Sampaio - Orientador
UNIPAMPA-(PPGPP)

Prof. Dr. Domingos Sávio Campos de Azevedo
UNIPAMPA-(PPGPP)

Prof. Dr. Muriel Pinto
UNIPAMPA-(PPGPP)

Prof. Dr. Valmor Rhoden

UNIPAMPA



Assinado eletronicamente por VALMOR RHODEN, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR, em 02/05/2022, às 16:43, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por MURIEL PINTO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR, em 06/05/2022, às 09:11, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por THIAGO DA SILVA SAMPAIO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR, em 06/05/2022, às 21:42, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por DOMINGOS SAVIO CAMPOS DE AZEVEDO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR, em 09/05/2022, às 18:31, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 0786205 e o código CRC B94B591A.

AGRADECIMENTOS

Aos Mestres, aos colegas de jornada, a minha família e em especial ao meu pai.

“Procure acender uma vela
em vez de amaldiçoar a escuridão.”

Provérbio chinês.

RESUMO

O presente texto busca refletir sobre as políticas públicas de fiscalização em obras públicas realizadas no Campus da Unipampa de São Borja, e o conhecimento do cidadão sobre o tema. O orçamento público é um assunto gerador de discussões, pois é através dele que são desenvolvidas diversas atividades responsáveis pelo sustento do Estado. Com isto, os financiamentos das políticas públicas são oriundos dos seus recursos destinados, portanto, é preciso atentar-se a sua complexidade e desenvolver ações que ampliem os mecanismos de fiscalização e que possam facilitar ao cidadão uma melhor análise sobre um tema tão complexo, ao menos nos aspectos mais importantes da fase do seu processo. Nesse sentido, o desenvolvimento do trabalho ora apresentado procurou trazer uma revisão de legislação e bibliográficas que dialoguem sobre os elementos centrais do orçamento público, fiscalização e políticas públicas, especialmente nos aspectos relacionados ao papel que esses fatores desempenham no ciclo das políticas públicas. Por fim, verificou-se que as políticas públicas de fiscalização ainda são pouco fomentadas junto à comunidade em geral, mesmo com a criação de mecanismos de participação popular e canais que possibilitam acompanhar os processos de fiscalização. Porém, partindo das análises obtidas, apresentam-se sugestões para a criação de estratégias que possam criar estratégias que mitiguem falhas no processo de fiscalização e auxiliem as pessoas para que de forma mais consciente possam acompanhar e desempenhar seu papel enquanto cidadãos.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Fiscalização, Orçamento Público, cidadãos, São Borja.

ABSTRACT

The present text seeks to reflect on the public policies of inspection in public works carried out in the Campus of Unipampa São Borja, and the citizen's knowledge on the subject. The public budget is a subject that generates discussions, because it is through it that several activities responsible for the sustenance of the State are developed. Therefore, it is necessary to pay attention to its complexity and develop actions that expand the mechanisms of inspection and that can facilitate the citizen a better analysis of such a complex subject, at least in the most important aspects of its process phase. In this sense, the development of the work presented here seeks to bring a review of legislation and bibliography that dialogue about the central elements of public budget, monitoring and public policies, especially in aspects related to the role that these factors impact on the performance of the cycle of public policies. Finally, it was verified that the public policies of fiscalization are still little fomented next to the community in general, even with the creation of mechanisms of popular participation and channels that are possible to follow the fiscalization processes, however, there are suggestions that by the analyses presented can create strategies that mitigate flaws in the fiscalization process and help people that in a better way can follow and play their role as citizens.

Keywords: Public Policies, Fiscalization, Public Budget, citizens, São Borja.

LISTA DE FIGURAS

IMAGEM 01 – Casa do Estudante Unipampa São Borja	15
IMAGEM 02 – Prédio Acadêmico III – Unipampa São Borja	16
IMAGEM 03 – Ciclo de Políticas Públicas	23
IMAGEM 04 – Casa do Estudante - Fachada com Reboco Caído.....	50
IMAGEM 05 – Rachaduras na Casa do Estudante	51
IMAGEM 06 – Fachada Prédio Acadêmico III	51
IMAGEM 07 – Prédio Acadêmico II.....	51

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01 – O que é Política Pública?	37
GRÁFICO 02 – Qual é o seu Conhecimento sobre Impostos, Taxas e Contribuições?	39
GRÁFICO 03 – Qual é o seu Conhecimento sobre Orçamento Público?	41
GRÁFICO 04 – Qual é o seu Conhecimento sobre o Duodécimo Constitucional?	42
GRÁFICO 05 - Qual é o seu Conhecimento em relação ao PPA (Plano Plurianual), A LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA (Lei Orçamentária Anual)?	43
GRÁFICO 06 – Você acompanha debates políticos de São Borja, do Rio Grande do Sul e do Governo Federal?	45
GRÁFICO 07 – Como você se informa sobre as notícias relacionadas aos recursos públicos?	46

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA UNIPAMPA	15
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO CAMPUS SÃO BORJA	16
3. METODOLOGIA DE PESQUISA E DE ANÁLISE	19
3.1 ANÁLISE DOS DADOS DA UNIPAMPA	21
4 CONCEITOS TEÓRICOS	29
4.1 LICITAÇÕES E SERVIÇO PÚBLICO	29
4.2 O PLANO PLURIANUAL (PPA), A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) E A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)	30
4.3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)	32
4.4 PREGÃO	33
4.5 REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	33
4.6 RESOLUÇÕES CONAMA	34
4.7 O PODER DO FISCAL: A QUEM PODE SER DELEGADA A FUNÇÃO DE FISCAL?	34
4.8 PELA EMPRESA CONTRATADA	35
4.9 QUAL O PAPEL DO CIDADÃO NO TRATO COM A OBRA PÚBLICA E O MODELO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO?	35
5 PESQUISA COM SERVIDORES TERCEIRIZADOS	39
5.1 ASPECTOS DE ACOMPANHAMENTO DAS OBRAS PÚBLICAS: DESAFIOS DA GESTÃO LOCAL	51
5.2 ORÇAMENTO DAS OBRAS E A FISCALIZAÇÃO	58
5.3 MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL	59
CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	62
REFERÊNCIAS	64
APÊNDICES	67
APÊNDICE 01 - ENTREVISTA COM OS TRABALHADORES TERCEIRIZADOS	69
APÊNDICE 02 – ENTREVISTA COM O EX-COORDENADOR ADMINISTRATIVO DO CAMPUS SÃO BORJA	71
APÊNDICE 03 – PROPOSTA DE MANUAL BÁSICO AO CIDADÃO: DE BOAS PRÁTICAS NA FISCALIZAÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS	73

1 INTRODUÇÃO

Gerador natural de discussões, a fiscalização do orçamento público é um meio por onde são traçadas e desenvolvidas as atividades responsáveis pela manutenção do Estado. Com isto, os financiamentos das políticas públicas são oriundos dos recursos destinados pelo orçamento público, portanto, é preciso atentar-se a sua complexidade e desenvolver ações que ampliem os mecanismos de fiscalização e que possam facilitar ao cidadão uma melhor análise sobre este assunto.

O tema proposto para o presente relatório técnico são os mecanismos de fiscalização em obras públicas, e, posteriormente, a sua síntese esplanada para um manual que transmita seus conceitos ao cidadão. Para tanto, delimita-se em analisar duas obras realizadas no Campus São Borja da Universidade Federal do Pampa, sendo elas: **a Casa do Estudante e o Prédio Acadêmico 3.**

Estima-se que o conhecimento adquirido ao longo do Mestrado Profissional em Políticas Públicas pode ser transcrito na forma de um produto técnico que possa ser aplicado ao campo de trabalho profissional almejado. Assim, a justificativa do projeto desenvolvido baseia-se, primeiramente, na responsabilidade social: qual a incumbência do servidor público e mestrando em propor uma pesquisa nestes moldes? Ou seja, o *know how* adquirido por uma política pública, que é o Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas – PPGPP, deve ser replicado e reinserido pelo público qualificado profissionalmente – alunos – e deve ser devolvido em forma de um material que ultrapasse as barreiras acadêmicas e possa chegar ao cidadão que não está inserido no ambiente acadêmico.

Além disso, a contribuição junto ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas pode ofertar mecanismos didáticos a serem utilizados por diversos órgãos públicos e privados na região onde a Unipampa está inserida. Acrescenta-se que o Relatório Técnico: Boas Práticas na Fiscalização de Recursos Públicos: Estudo de duas Obras da Unipampa - São Borja poderá ser utilizado pelos gestores e cidadãos ao procurar inteirar-se sobre o tema.

Para tanto, elencou-se como problema de pesquisa realizar a elaboração do presente relatório, e partiu-se da presente pergunta: quais

elementos diferenciam o processo de fiscalização entre as obras da Universidade Federal do Pampa Campus São Borja?

Desse modo, foi elencado como objetivo geral analisar a otimização dos recursos no Campus São Borja da Universidade Federal do Pampa. Como objetivos específicos foram destacados os seguintes: a) Comparar os recursos gastos nas obras Casa do Estudante e no prédio Acadêmico III de São Borja; b) Analisar o impacto orçamentário das unidades na comunidade onde estão inseridas; c) Compreender a percepção de atores inseridos nas instituições públicas federais sobre orçamento público.

O presente Relatório Técnico está disposto em cinco partes distintas e interligadas entre si. A primeira faz referência a obrigações legais e embasamentos jurídicos. A segunda parte dialoga com um grupo social de trabalhadores terceirizados em órgãos públicos federais. A terceira parte também dialoga com um representante da tomada de decisões que é gestor público. A quarta parte faz recomendações baseando-se nas análises apresentadas, e a quinta entrega um produto para servir de apoio aos gestores e cidadãos.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA UNIPAMPA

A Fundação Universidade Federal do Pampa foi criada pela Lei nº 11.640/2008, que iniciou uma nova instituição de ensino superior na metade sul do Rio Grande do Sul. A Unipampa instalou-se em 10 cidades, sendo elas: Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Jaguarão, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana, e entre seus pilares de formação está:

A UNIPAMPA terá por objetivos ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária, caracterizando sua inserção regional, mediante atuação multicampi na mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul (UNIPAMPA, 2009, p. 4).

A Unipampa nasce de uma política de reestruturação e expansão das universidades federais brasileiras - REUNI e como um elemento de impulsionar uma mesorregião que historicamente vem sofrendo defasagem nas condições de desenvolvimento social e econômico (COREDE, 2019). Neste sentido, a inserção de uma nova universidade na região traz consigo a ideia de qualificar mão de obra para o mercado de trabalho e também potencializar o desenvolvimento econômico e demais aspectos sociais onde a Unipampa está situada e nos municípios próximos.

O Projeto de Desenvolvimento Institucional da Unipampa destaca que:

Sem perder sua autonomia, a UNIPAMPA deve estar comprometida com o esforço de fortalecimento das potencialidades e com a superação das dificuldades diagnosticadas. Assim, os cursos oferecidos, a produção do conhecimento, as atividades de extensão e de assistência deverão refletir esse comprometimento. A gestão, em todas as suas instâncias, deverá promover a cooperação interinstitucional e a aproximação com os atores locais e regionais, visando à constituição de espaços permanentes de diálogo voltados para o desenvolvimento regional, implicando, este, em mudanças estruturais integradas a um processo permanente de progresso do território, da comunidade e dos indivíduos (UNIPAMPA, 2009, p. 8).

A Unipampa tem em seus pilares uma organização que deve articular seu desenvolvimento em parceria com as demais instituições e, portanto, os seus cursos devem estar atrelados a tal perspectiva. Assim, o Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas pauta-se na organização de um projeto que analise, avalie e desenvolva relatórios técnico-científicos das políticas

desenvolvidas na região, bem como os temas relacionados ao desenvolvimento regional.

Em 2021, a Universidade Federal do Pampa, em todos os seus Campi, conta com 70 cursos de graduação, 49 Programas de Pós-graduação nas diversas áreas do conhecimento, objetivamente com a proposta de qualificar os profissionais da região e seus egressos. Para tanto, conta com 897 docentes, mais de 13.734 mil alunos em todas as modalidades de ensino, e 879 servidores técnico-administrativos em educação distribuídos pelos 10 Campi e reitoria da universidade, de acordo com dados do sistema Guri - Dados Abertos em dezembro de 2021.

QUADRO 01 – UNIPAMPA EM NÚMEROS

DADOS	QUANTIDADE
Cursos de Graduação	70
Programas de Pós-graduação	49
Servidores Técnico-administrativos em Educação	879
Docentes	897
Alunos de graduação e pós-graduação	13.734

Fonte: Sistema GURI/Unipampa (12/2021).

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO CAMPUS SÃO BORJA

As instituições de ensino desempenham um papel fundamental na formação humana e de profissionais para o mercado de trabalho. Portanto, é necessário que esses espaços possuam uma estrutura adequada para realização de atividades de ensino, pesquisa e extensão e, conseqüentemente, possam fornecer um espaço formativo com qualidade.

Os debates em torno do financiamento das políticas públicas educacionais geralmente são desenvolvidos pautando-se pela educação básica no Brasil. Todavia, embora após os anos 2000 tenha havido um avanço de valores destinados ao financiamento e expansão das universidades públicas em todo território brasileiro, há um déficit no orçamento das obras públicas articuladas às políticas educacionais (SAVELI, 2008).

No que tange à educação, esta deve ser desenvolvida em articulação pela família, governos e sociedade: “[...] legislação brasileira, o direito à educação engloba os pais, o Estado e a comunidade em geral e os próprios educandos, mas é obrigação do Estado garantir esse direito, inclusive quando

o assunto é qualidade. [...]” (CABRAL, 2012, p. 53). Sendo assim, além dos aspectos que envolvem as ações de qualidade do ensino no desenvolvimento das aulas, elas devem pautar a estrutura física para que sejam ministradas, e isso perpassa a educação básica até o ensino superior.

Nesse sentido, as obras públicas devem pautar-se sob o prisma da qualidade de ensino, ou seja, a estrutura predial dos espaços educativos deve colaborar de forma significativa para melhorar a qualidade do ensino prestado e/ou das atividades de pesquisa e extensão das universidades. Logo, esse pressuposto deve ser analisado no que tange as duas obras pautadas como centrais no desenvolvimento do relatório técnico apresentado.

O Campus São Borja da Universidade Federal do Pampa conta hoje com nove cursos de graduação, sendo eles: Serviço Social, Publicidade Propaganda, Jornalismo, Relações Públicas, Ciências Sociais – Ciência Política, Direito, Licenciatura em Ciências Humanas, Licenciatura em História e Licenciatura em Geografia, os dois últimos ofertados na modalidade EaD em parceria com a Universidade Aberta do Brasil. Além disso, na modalidade de pós-graduação *Stricto Sensu* o Campus possui o Mestrado Profissional em Políticas Públicas e o Mestrado Profissional em Indústria Criativa, e a pós-graduação *Lato Sensu* em Mídia e Educação, ofertada em parceria com a Universidade Aberta do Brasil.

Em São Borja estão lotados 70 docentes e 42 técnico-administrativos em educação e 1.985 alunos dos cursos de graduação e pós-graduação; destes, 1.486 estão matriculados como alunos presenciais e 665 pelo modo EAD. Assim, percebe-se que houve um aumento significativo no impacto causado no município pela implantação da instituição (GURI, 2021).

QUADRO 02 – UNIPAMPA CAMPUS SÃO BORJA EM NÚMEROS

DADOS	QUANTIDADE
Docentes	70
Técnicos Administrativos em Educação	42
Alunos de graduação e pós-graduação	1.985
Servidores Terceirizados	27

Fonte: GURI (12/2021).

Segundo Souza (2015), em 2006 o Produto Interno Bruto de São Borja era da ordem de R\$ 602.753.000,00, aumentando para R\$ 1.020.336.000,00, um aumento de 59,07%. Ainda segundo o autor, em 2013, 29% dos servidores compravam seus eletrodomésticos e eletroeletrônicos no município. Soma-se a isso que, em 2013, cerca de 87% dos comerciantes da área central notaram um aumento significativo no comércio após a implementação do Campus da Unipampa. Já no bairro do Passo, o mais populoso da cidade, notou-se um aumento de 73% nas atividades comerciais entre os estabelecimentos pesquisados, muito devido ao impacto causado por esta política pública.

Com a referência em 2020, e de acordo com os dados divulgados pela Coordenação Administrativa, o Campus São Borja pagou R\$ 80.620,00 mensais em assistência estudantil aos alunos. A folha de pagamento da categoria docente efetivo ultrapassa R\$ 950.000,00 e a folha da categoria dos técnico-administrativos em educação, R\$ 280.000,00. No montante total das despesas do Campus São Borja, foram investidos em maio de 2020 o montante de R\$ 1.625.745,14, e parte significativa desse valor agrega no desenvolvimento do município, pois retorna através dos impostos gerados por esta movimentação, como aluguéis, alimentação, transporte, lazer entre outras prestações de serviços.

Atualmente o Campus São Borja consta com quatro prédios, sendo três acadêmicos e um administrativo, mais um prédio que é a Casa do Estudante e outro que vem a ser o Restaurante Universitário. Baseado nestas informações, o Prédio Acadêmico III e Casa do Estudante são analisados na presente pesquisa.

IMAGEM 01 – Casa do Estudante da Unipampa São Borja



Fonte: Hamilton Lima, 2021.

IMAGEM 02: Prédio Acadêmico III Unipampa São Borja



Fonte: Miro Bacin, 2021.

3. METODOLOGIA DE PESQUISA E DE ANÁLISE

A partir dos pressupostos centrais da pesquisa, destaca-se que o objetivo principal da investigação é analisar a otimização dos recursos da Universidade Federal do Pampa Campus São Borja, nos edifícios Casa do Estudante e Acadêmico III. Esse objetivo principal se desdobrará em um conjunto de objetivos delineados em sua função. Para atingir esses desígnios, o estudo delinea-se em dois eixos:

1. O eixo bibliográfico correspondente à pesquisa de bibliografia sobre os temas “políticas públicas, fiscalização no serviço público, obras públicas e o papel dos servidores públicos nesse processo”. O estudo de bibliografia sobre as políticas públicas de fiscalização será realizado através das plataformas de pesquisa Google Acadêmico, *Scielo* e Banco de Teses e Dissertações da Capes.

2. O eixo coleta de dados que consiste na análise das legislações e formas como os recursos são destinados aos órgãos públicos, suas aplicações nas obras em referência neste projeto. Para tanto, será realizada uma busca dos dados nas plataformas do Portal da Transparência, as indicações das Leis de Transparências e outras plataformas que formalizem a disponibilização dos dados.

Além das plataformas supracitadas, serão desenvolvidas duas pesquisas de campo: a primeira consiste em entrevistas com funcionários terceirizados nas instituições públicas federais, lotados em São Borja, sobre os temas orçamento, fiscalização e políticas públicas, uma vez que se considera um recorte de um público inserido dentro das instituições que desempenham o papel de cumprir uma política pública ou podem agir de forma a obrigar o Estado na efetividade do direito à política pública. A segunda consiste em entrevistar o ex-coordenador administrativo que participou da implantação das obras objetos do presente trabalho para compreender as demandas de fiscalização e organização das obras públicas na instituição. A entrevista baseia-se no aspecto central de compreender as possibilidades e limites de atuação local nas políticas públicas denominadas *bottom-up*, ou seja, aquelas que nascem a partir das necessidades cotidianas da base, nesse caso, do Campus São Borja. Para tanto, será desenvolvido um questionário semiestruturado com perguntas abertas e fechadas, que possam contribuir no

entendimento sobre todas as etapas que foram percorridas nas duas obras entregues ao Campus.

Isto posto, vislumbra-se realizar análise de conteúdo das entrevistas a partir de Bardin (2011). O processo de análise dos dados consiste em articular os dados coletados de forma crítica, reflexiva e dialógica com a bibliografia apresentada no campo das políticas públicas, do orçamento e da fiscalização. Para tanto, aponta a necessidade de uma análise criteriosa dos dados coletados e sugere o seguinte procedimento: 1) pré-análise; 2) exploração do material, categorização ou codificação; 3) tratamento dos resultados, inferências e interpretação.

3.1 ANÁLISE DOS DADOS DA UNIPAMPA

Com a constante demanda por recursos nos setores sociais como moradia, educação, segurança, transporte, cultura e lazer, por exemplo, os serviços prestados pelo Estado necessitam de uma análise mais criteriosa dos agentes públicos que exercem papel fundamental no controle dos recursos que serão empregados nas respectivas obras e prestação de serviços à comunidade.

Tais aspectos carecem de atenção especial do Estado, pois são assegurados como direitos sociais através da Constituição Federal de 1988. Com isso, além de garantir que a população usufrua dos seus direitos, o Estado deve criar mecanismos para que os recursos destinados sejam utilizados da melhor forma possível dentro dos pressupostos legais. Nesse aspecto, é importante salientar que os agentes públicos desenvolvem papel fundamental ao longo do processo de fiscalização.

Entende-se por Agente Público ou Servidor e Empregado Público aquele que está vinculado diretamente às competências inerentes do Estado, sendo desde o Presidente da República até mesmo o empregado terceirizado que foi contratado para desempenhar atividades de limpeza no órgão público conforme legislação em vigor, em especial o enunciado do art. 327 do Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940, onde o Código Penal tipifica o Funcionário público como:

Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública (BRASIL, 1940, s/p).

Os agentes públicos são as pessoas que estão agindo em atribuição do Estado, sendo classificados, como já mencionado, em servidores públicos, que possuem uma relação funcional através de cargo efetivo ou comissão e obedecem a estatuto jurídico próprio; e empregados públicos, que estão suscetíveis ao direito privado e são regidos por contratos através da CLT – Consolidação das Leis do Trabalho.

Em outras palavras, os agentes públicos são aqueles que materializam o Estado através do seu labor. Os serviços prestados são o contato direto com a população que consegue desfrutar do que lhe é ofertado e está ao alcance dos direitos assegurados constitucionais.

Nesta seara, estando atualmente como servidor público, possui o dimensionamento com que se expõem os mecanismos de controle e gestão ao trato do valor propiciado a atividades fins da área em que atuo. Pelas inquietações diárias e pela organização para otimizar os recursos públicos disponibilizados, surge a possibilidade de verificar os mecanismos de fiscalização em obras públicas, focalizado no objetivo de otimizar os recursos públicos, sem perder a qualidade das obras destinadas à população.

É salutar reforçar que os moldes de controle e fiscalização dos recursos são similares, em todas as esferas do Estado; porém, algumas características devem ser observadas no trato dos procedimentos realizados pelo agente público quanto às atividades de monitoramento e fiscalização. Desta forma, eleva-se a menção de que obras públicas são entregues com problemas estruturais, e em desacordo com o pactuado. Tal análise torna-se eloquente quando se trata de entendimento do cidadão.

Após estes entendimentos, vislumbra-se o projeto de elaboração do Relatório Técnico: Boas Práticas na Fiscalização de Recursos Públicos: Estudo de duas Obras da Unipampa - São Borja. A proposta justifica-se pela necessidade de que os conhecimentos produzidos na universidade possam

ultrapassar os seus muros e, sobretudo, servir como base de conhecimento para a comunidade local.

Soma-se a isso, a proposição dos programas de mestrados profissionais que possibilitam ao mestrando o desenvolvimento de projetos técnicos oriundos de pesquisas científicas para aproximar a comunidade dos conhecimentos desenvolvidos nas universidades, especialmente as públicas, que são financiadas com recursos públicos e desempenham uma extrema importância nos avanços dos serviços públicos.

Os elementos encontrados ao longo da pesquisa podem contribuir de modo significativo ao desempenho das atividades de fiscalização, uma vez que é neste momento que o agente público deve colaborar e tornar-se parte integrante da otimização de verbas que lhe são fornecidas através de insumos ou de liberação de recursos financeiros para pagamentos de serviços realizados.

Outro entendimento é que, ao se deparar com organizações públicas, pode-se comparar com uma empresa privada que tem total liberdade de investir seus recursos onde lhe aprouver, não sendo necessária a satisfação de terceiros desde que os objetivos de seu negócio sejam lícitos. Já o agente público deve tornar transparentes seus atos, mesmo tal qual cita a o art. 37 da Constituição Federal e, fundamentalmente, estruturar suas práticas com objetivos de garantir a qualidade dos serviços prestados à população.

Para um melhor entendimento sobre o conceito de planejamento na administração pública, recorre-se a Bernardoni e Cruz (2010):

O Planejamento estratégico apresenta-se sob o mapeamento e alinhamento dos objetivos da organização e seus planos táticos e operacionais, alinhando a perspectiva do ambiente interno sob as influências do ambiente externo. Neste sentido, ele possibilita que todos os planos táticos e operacionais da instituição sejam elaborados de maneira integrada e articulada, tendo as seguintes características: é projetado para longo prazo; implica maior interação entre a organização e os seus ambientes interno e externo, é sistêmico e envolve a organização como um todo. Já o planejamento tático consiste na elaboração de planos, programas e projetos para a implementação das estratégias – planejamentos estratégicos. O planejamento tático é sistêmico e interativo. Compreende as decisões organizacionais e institucionais, determinando os objetivos funcionais específicos, as metas e as táticas baseadas no planejamento estratégico (BERNARDONI; CRUZ, 2010, p. 29).

Analisando melhorar a gestão em que o servidor está lotado, torna-se necessária a criação de uma política pública de gestão com a troca de informações entre outras entidades independentes das desigualdades culturais e sociais. Desta forma, fortalecer o conhecimento das necessidades de onde a comunidade está inserida faz com que as entidades preparem-se de maneira sólida para cenários econômicos que estão expostos no Brasil e beneficiem sempre a maior quantidade possível de pessoas.

Balizado no contexto, e com os métodos de acompanhamentos necessários, espera-se, ao fim do processo, fornecer este trabalho aos setores responsáveis pela gestão de fiscalização da Unipampa e com isto auxiliar as ferramentas disponíveis de controle de gestão. Estima-se também que um olhar social e comunitário continue a influir na tomada de decisões dos gestores a bem do trato de recursos públicos.

De maneira sintética, a proposta inicial da pesquisa se trata da Análise de Fiscalização de Obras Públicas. Nesse sentido, o questionamento é entender como o cidadão pode auxiliar na fiscalização das obras ofertadas pelo Estado na cidade de São Borja e, como consequência desse entendimento, auxiliar o Poder Público através dos processos de fiscalização, bem como tornar-se participativo nas demandas que chamam a população aos espaços decisórios - por exemplo, audiências públicas e conselhos municipais.

Todavia, justifica-se o fato dos contratempos impostos pela atual conjuntura mundial envolta na pandemia da Covid-19, optamos, em vez de pesquisar assuntos que poderiam ser omitidos pela falta de dados e de aporte. Assim, a alternativa viável foi produzir um material capaz de auxiliar a comunidade local e regional a sanar dúvidas para atenuar divergências ocorridas pela má execução do orçamento público com ênfase à fiscalização de obras com recursos do erário.

Desse modo, é proposto um Relatório Técnico: Boas Práticas na Fiscalização de Recursos Públicos: Estudo de duas Obras da Unipampa - São Borja. Entende-se assim, que o manual terá a narrativa de transcrever os fatos obtidos através de pesquisas em acervos relacionados à fiscalização de obras. Espera-se citar comparações para fazer com que o leitor tenha melhor compreensão do seu papel como um cidadão que pode ser um agente fiscalizador.

Para tal, sabe-se da importância dos órgãos de Fiscalização, tais como Ministérios Públicos, Tribunais de Contas, Procuradorias e afins. O que este trabalho ambiciona é inserir o cidadão nesse processo com uma ferramenta de fácil pesquisa, para que possua acesso irrestrito ao seu conteúdo de forma contínua e didática, a fim de que a ampliação da fiscalização possa contribuir de modo significativo com o aumento da otimização dos recursos públicos investidos.

Assim, objetiva-se a criação do manual em modo digital, para que seja disponibilizado nas plataformas do PPGPP para orientação da comunidade. Além disso, atua-se para que os resultados sejam entregues aos órgãos públicos da região onde o programa está inserido – em especial aos trabalhadores terceirizados - e demonstrem a contribuição social das atividades da Universidade Federal do Pampa, bem como a importância do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas nela situado. Em tempo, a análise comparativa das políticas públicas institucionalizadas na Unipampa, no cenário compreendido entre a construção dos prédios da Casa do Estudante e do Prédio Acadêmico III de São Borja, tende a demonstrar possíveis correções que poderão ser mitigadas com poucos ajustes.

Sabe-se que a participação do governo em administrar e distribuir os recursos auferidos em prol da manutenção, aquisição e ampliação de bens públicos, a comunidade beneficiada com estas melhorias pode usufruir de suas benesses, tendo em vista que as melhorias se refletem no calçamento, no saneamento, nas estradas, na viatura da polícia, na ambulância, no repasse e na assistência as entidades beneficentes, entre outras.

A decisão no que se investir é a política pública em ação, e o agente público tem por tarefa interpretar o que deve ser feito com o recurso para atingir uma gama da sociedade, como exemplo: a construção de uma escola contemplará um grupo escolar e a família destes; a pavimentação de uma rua contemplará os moradores locais em especial; a construção de um posto de saúde atenderá um determinado local.

Para um melhor entendimento, apresenta-se brevemente o conceito de políticas públicas na administração pública. Secchi (2012) comenta que:

Política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público; uma política pública é uma orientação à atividade ou a passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público, em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2012, p. 23).

Pelos motivos descritos, é possível observar que as ações dos servidores públicos destacam-se como de agente de desenvolvimento e controle, e que também compete a esta categoria zelar pelo bem patrimonial do Estado. O fator de conservação patrimonial estatal possui apelo popular e não há opositores em desenvolver um trabalho de resguardo quanto ao que será usufruído por um número maior de beneficiários.

Diante o exposto, torna-se inevitável trazer a discussão para o campo de pesquisa e compreender de forma sucinta a sua abordagem a partir do que autores denominam de “Ciclo das Políticas”. Assim, no caso da presente pesquisa, esta se estabelecerá na análise das políticas públicas, em função de verificação dos recursos destinados à ampliação da política pública educacional, a Universidade Federal do Pampa.

IMAGEM 03: Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Leonardo Secchi, 2012.

O Ciclo das Políticas Públicas é necessário para compreender que existe um longo caminho no processo de estruturação até a sua extinção e, portanto, o burocrata no pensar a ação, deve não somente atentar-se ao resultado específico desta, mas compreender que há uma série de setores que podem ser beneficiados com a política.

Logo, as políticas públicas estão imersas em um cenário de disputas de poder e benefícios para que estas possam atingir o maior número de cidadãos e também potencializar os *status quo* do burocrata que auxiliou no processo de planejamento da determinada política.

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia (TEIXEIRA, 2002, p. 02).

A inserção da Universidade Federal do Pampa no município de São Borja contribuiu para o desenvolvimento da região, não apenas na oferta de ensino público de qualidade para diversas pessoas, mas também potencializou novas vagas de empregos e geração de renda. No que tange ao Campus São Borja, verifica-se que houve uma crescente oferta de postos de trabalhos com vagas para funcionários terceirizados, cargas de técnicos administrativos em educação e docentes que são servidores públicos e desempenham um papel importante na engrenagem das políticas públicas.

O propósito do servidor público é, tal qual o nome sugere, servir. Desta forma, despe-se de qualquer interesse a necessidade de realização de suas tarefas para atender demandas da função. É crível que o servidor siga as regras pré-estabelecidas, e que não almeje desfrutar das benesses do seu trabalho, mas sim, propor que a comunidade na qual o mesmo está inserido possa gozar de suas realizações. Assim, pode-se considerar que a execução dos empreendimentos públicos é trilhada a partir de um longo e muitas vezes intenso processo de discussões entre diversos atores e com diferentes interesses, sendo denominado esse processo como ciclo de políticas públicas,

que vai desde o pensamento até o processo de implementação das obras e seu real retorno para a comunidade onde estão inseridas.

Sob esse ângulo, é preciso ponderar os aspectos que se julgam importantes para as formulações e organização do trabalho do agente público, especialmente quando são detalhados os aspectos dos motivos pelos quais as obras serão desenvolvidas.

Ao abordar a implantação dos empreendimentos de infraestrutura sob a forma de um projeto, entende-se que: i) a priorização entre empreendimentos já foi definida nas etapas anteriores do ciclo de políticas públicas; ii) são entregues à implementação os aspectos e requisitos gerais do empreendimento, cabendo nesta etapa detalhar e definir a melhor forma para executar o projeto; iii) ela também está sujeita a interferências de atores, mas em uma menor intensidade; iv) ela depende principalmente de um adequado arranjo de recursos; e v) cabe ao monitoramento (e ao controle) atuar incisivamente nas atividades de implementação para manter o projeto dentro dos seus objetivos, ficando a cargo da avaliação mensurar os resultados e os impactos com a entrega do empreendimento (CARVALHO, PAULA, GONÇALVES, 2017, p. 266-267).

Para desempenhar as suas atividades o servidor geralmente é sustentado por normas e legislações que respaldam as suas ações em relação ao seu trabalho. Quando tratamos de obras públicas, estamos baseados em leis específicas que moldam a estrutura com que serão desenvolvidas as atividades de fiscalização. Em especial, a Lei nº 8.666/93, de licitações e suas alterações e a lei de responsabilidade fiscal, Lei nº 101/2000.

É notório por essência que o agente público desloca-se até o seu local de labor para realizar o melhor trabalho possível, mesmo que para isto seja necessário concordar ou discordar da maneira como está sendo desempenhada determinada atividade, sugerindo nesse caso meios que se adequem à legislação vigente.

Em suma, a preocupação do agente público com a manutenção do bem patrimonial estatal deve ser constante, evitando sua depreciação acelerada, uma vez que melhor conservado gera satisfação aos usuários. Vide uma praça que se encontra depredada em comparação a outra praça, com espaço limpo, arborizada, com os bancos conservados e brinquedos fixos em condições de serem utilizados pelas crianças que delas usufruem. Em qual praça é que os pais irão levar os seus filhos?

Assim é a visualização da obra pública. O presente relatório de pesquisa demonstra que um cidadão, esteja ele em qual nível de formação estiver, poderá participar e entender o funcionamento da fiscalização dos bens públicos e, com isto, acionar o Estado a melhorar o seu processo de fiscalização por meios oficiais próprios.

4 CONCEITOS TEÓRICOS

4.1 LICITAÇÕES E SERVIÇO PÚBLICO

O processo licitatório brasileiro teve início com o Decreto nº 2.926/1862, a partir do qual o governo decide fazer por “contracto” quaisquer construções, reformas ou fornecimento, e desde lá sofreu várias alterações e complementações com outras leis.

As diversas alterações na legislação deixavam muitas lacunas sobre como deveria ser realizado o desenvolvimento do processo e geravam várias interpretações. Foi apenas no período de redemocratização que o processo licitatório começou a ter notoriedade através do Decreto-Lei nº 2.300/1986, que foi atualizado com os Decretos-Lei nº 2.348 e nº 2.360 em 1987. Fundava-se assim, pela primeira vez, o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos da Administração Federal, dispondo nas modalidades de Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão.

Devido ao grau de importância que foi dado à licitação, na Constituição Federal de 1988, no art. 37, inciso XXI, fica determinada a condição de princípio constitucional, de maneira a ser observada obrigatoriamente pela Administração Pública direta e indireta de todas as partes: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em 21 de junho de 1993, a União publicou a Lei nº 8.666, que institui normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública no âmbito da União, Estados e Municípios; apesar de alguns pontos limitarem o desenvolvimento fazendo com que perdesse a agilidade no seguimento da licitação, foi um marco no processo licitatório.

Após alguns anos, constatou-se a existência de muitas obras inacabadas em todo país, o que gerava desperdício dos recursos públicos, que já são escassos, desrespeitando ao princípio da moralidade pública. Em função disso estudou-se uma modalidade de licitação eficaz para agilizar o processo, e a partir disso, instituiu-se o Pregão, através da Lei Federal nº 10.520/2002, no âmbito da União, Distrito Federal, Estados e Municípios para a aquisição de bens e serviços comuns.

Assim, no art. 37 da Constituição Federal de 1988, instituiu-se que toda atuação da Administração Pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverá obedecer

aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, acrescentando, no inciso XXI, que a regra para a contratação de obras, serviços, compras e alienações é a:

licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988, s/p).

A Constituição Federal explica, no art. 22, XXVII, que compete somente à União estabelecer “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios” (BRASIL, 1988, s/p). A Lei nº 14.133/2021, conhecida como a nova lei de licitações, veio para substituir a 8.666/93 e demais leis correlatas. Ainda está em fase de adaptação e com prazo definido para adequação em alguns tópicos até 31/12/2023, o que faz crer que, a critério do legislador, possa haver mudanças caso assim seja necessário.

Guardadas as devidas proporções constitucionais, e retornando a Lei nº 8.666/1993, que

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 (BRASIL, 1993, s/p).

Ela estabelece todo o processo que deve ser executado entre a iniciativa pública e a privada para a execução de obras e serviços, sendo o critério absoluto desta concorrência o menor preço. Estão subordinados a esta lei todos os órgãos da administração direta, fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas privadas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo governo Federal, Estadual ou Municipal (FERNANDES, 2013).

4.2 O PLANO PLURIANUAL (PPA), A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) E A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

Para que uma obra seja iniciada, precisa estar incluída nas metas determinadas no Plano Plurianual, ou seja, no caso de empreendimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, a Administração não poderá iniciá-lo sem a prévia inclusão no Plano Plurianual, ou lei que autorize sua inclusão, sob a pena de crime de responsabilidade (TCEPR, 2015, p. 15).

Conforme art. 165, §2º, da Constituição Federal,

a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988, s/p).

Nos termos do art. 165, §5º, da Constituição Federal, a Lei Orçamentária Anual tem como finalidade aprovar a previsão da receita e a fixação das despesas relativas a cada exercício financeiro. O Poder Executivo pode, por meio de decreto, estabelecer contingenciamento para valores aprovados pela Lei Orçamentária, o que limita o valor da execução dos investimentos autorizados.

4.3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um documento de total importância que diz respeito à organização do uso das finanças públicas, ao controle e transparência dos registros tanto pelos órgãos competentes quanto pela comunidade. Esta lei constituiu metas para controlar receitas e despesas, limitou despesas governamentais relativas à pessoal e à dívida pública, exigindo dos gestores públicos o estudo sistemático dos investimentos a serem realizados em três anos, fixando, em seu art. 16, a necessidade de que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa seja acompanhada de:

estimativa do impacto orçamentário- financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (ALTOUNIAN, 2016, p.15).

4.4 PREGÃO

O Pregão é uma forma de licitação pública que está assegurada na Lei nº 10.520/2002, e é um modelo de aquisição de bens e serviços pelos entes federativos, conforme previsto na legislação específica. Nesse sentido, quando há necessidade de contratação, é preciso que seja realizada uma disputa pelo fornecimento obrigatoriamente através de propostas e lances em sessão pública. Do mesmo modo, a lei proíbe a utilização na contratação de serviços de transporte de valores e segurança privada e bancária (ALMEIDA, 2006).

Duas das características do serviço público devem ser: a agilidade e prestação do serviço de qualidade e, portanto, a Lei do Pregão amplia as possibilidades de agilidade ao longo da contratação para bens e serviços comuns. Existem dois tipos de pregão, o presencial e o eletrônico: no primeiro, os licitantes encontram-se presentes no momento dos lances, enquanto no último os lances são ofertados por meio de sistemas via internet (ALMEIDA, 2006, p. 15). Em seu art. 9º, a Lei nº 10.520/2002 estabelece: “aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de Pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993” (BRASIL, 1993, s/p).

4.5 REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A Lei nº 12.462/2011 institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável originalmente às licitações e aos contratos necessários à realização da Copa das Confederações de 2013, da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. O Decreto nº 7.581/2011, com ajustes promovidos pelo Decreto nº 8.080/2013, regulamenta diversos comandos do RDC e apresenta, com maior nível de detalhe, questões afetas à habilitação, avaliação de preços, sistema de registro de preços e catálogo eletrônico de padronização (ALTOUNIAN, 2016).

O Regime Diferenciado de Contratações apresenta inovações, sendo uma delas a inversão de fases licitatórias. Assim, há uma avaliação de habilitação, e posterior, a inserção do novo regime de execução que ficou intitulado de contratação integrada. O Projeto Básico é um conjunto para utilização de forma eletrônica e lances de preços pelos concorrentes, resguardando todas as formas de manutenção do sigilo do orçamento-base da

Administração até o recebimento das propostas. Ou seja, o pagamento só pode ser efetuado após entrega do produto final (ALTOUNIAN, 2016).

4.6 RESOLUÇÕES CONAMA

Nos últimos anos, houve um aumento da conscientização de parcela significativa da sociedade no que tange à sustentabilidade. Assim, “toda execução de obra que cause impacto ambiental só pode ser desenvolvida de acordo com os normativos aprovados pelos órgãos ambientais competentes” (ALTOUNIAN, 2016, p. 17). Desse modo, as normativas que regem os processos de contratação pública destacam que “é indispensável verificar, antes da elaboração do Projeto Básico, se é necessário licenciamento ambiental para a obra em análise”, conforme dispõem as resoluções do CONAMA (TCEPR, 2015, p. 17).

A Resolução CONAMA nº 237/1997, em seus artigos 4º a 6º, define as competências do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e dos órgãos estaduais ou municipais ambientais, com fulcro na “predominância do interesse” dos entes federativos (COELHO, 2009). As resoluções do CONAMA ponderam algumas questões no que tange as definições, responsabilidade, critérios básicos e diretrizes gerais para implementação da Avaliação de Impacto Ambiental.

4.7 O PODER DO FISCAL: A QUEM PODE SER DELEGADA A FUNÇÃO DE FISCAL?

Só podem ser fiscais de obras engenheiros e arquitetos devidamente registrados em seu Conselho. O fiscal deve acompanhar a elaboração do projeto, e o pessoal Administrativo não pode funcionar nem como auxiliar do fiscal, sob pena de exercício ilegal de profissão.

O processo de fiscalização é uma atividade de que deve ser desenvolvida de modo regrado pela parte contratante, e deve realizar a verificação de que os itens contratuais estejam sendo seguidos de forma disposta no contrato. É dever do contratante manter o contato direto com a empresa contratada por meio de sua equipe de fiscalização até o recebimento da obra e/ou serviço por completo. Nesse sentido, o TCU destaca que deverão ser realizados os processos de fiscalização por servidores da administração do

órgão contratante. Quanto a esse serviço de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, “essas atividades podem ser incluídas no edital de elaboração do Projeto Básico” (TCU, 2013, p. 56).

Portanto, o papel da fiscalização deve deter-se na verificação das exigências contratuais, ficando condicionado ao seu parecer dos serviços para realização do pagamento. Assim, o processo de fiscalização deve ser realizado de modo quantitativo e qualitativo, ou seja, em relação aos prazos e produtos utilizados, usando sempre como referência o projeto, seus componentes, o orçamento, cronograma e as especificações técnicas apresentadas no contrato.

Farias (2016, p. 56) destaca que:

O gestor/fiscal do contrato é um funcionário da Administração (art. 84, Lei nº 8.666/1993) designado pelo ordenador de despesa ou por quem este designar, com a atribuição de acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, isto é, gerenciar o contrato administrativo desde a contratação até o término de sua vigência ou do termo equivalente. Esse servidor acompanha de modo sistemático a execução do contrato, com a finalidade de verificar o cumprimento das disposições contratuais, principalmente as jurídicas e administrativas. Sua designação deverá ser oficial, formalizada por documento próprio definindo suas atribuições e competências.

Entende-se que o fiscal da obra e/ou fiscal do contrato será um servidor com habilitação condizente com as atividades que deve fiscalizar, para fins de evitar imperícias.

Após a execução do contrato, a obra será recebida provisoriamente pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, no prazo de até quinze dias da comunicação escrita do contratado de que a obra foi encerrada. Após o recebimento provisório, o servidor, ou comissão designada pela autoridade competente, receberá definitivamente a obra, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso de prazo de observação hábil, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, ficando o contratado obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados (TCU, 2014, p. 44).

Ainda de acordo com o TCU (2014), constituem atribuições do fiscal de obra, entre outras:

- a) códigos, leis, decretos, portarias e normas federais, estaduais e municipais, inclusive normas de concessionárias de serviços públicos;
- b) instruções e resoluções dos órgãos do sistema Confea e CAU;
- c) normas técnicas da ABNT e do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) (TCU, 2014, p. 44).

Para Farias (2016), é recomendável à fiscalização:

- a) Manter diário de obra atualizado e registrar todas as ocorrências importantes, incluindo incidência de chuvas ou outros fatores que influenciam no cronograma;
- b) Manter registros fotográficos da evolução dos trabalhos e das ocorrências importantes;
- c) Fazer constar dos boletins de medição as quantidades realizadas no mês e o total acumulado;
- d) Justificar as medições por meio de memórias de cálculo que identifiquem os serviços realizados;
- e) Liberar medições sempre em consonância com o cronograma físico-financeiro;
- f) Somente permitir execução dos serviços constantes no projeto ou modificações devidamente formalizadas em termo aditivo (FARIAS, 2016, p. 58).

4.8 PELA EMPRESA CONTRATADA

No que tange às responsabilidades da empresa contratada, esta deve manter um representante no local onde será desenvolvido o serviço e, sobretudo, assegurar que seja alguém indicado ao logo do processo licitatório que deverá ser o canal entre empresa e órgão que foi desprendido a licitação. Em outras palavras, ele deve servir como referência entre as instituições, de forma contínua “no empreendimento para o atendimento a qualquer solicitação da Administração. Precisa ter o mínimo conhecimento a respeito do objeto em execução para adotar as providências necessárias no tempo adequado” (ALTOUNIAN, 2016, p. 59).

A empresa contratada para execução da obra deve facilitar, por todos os meios ao seu alcance, a ação da fiscalização, permitir o amplo acesso aos serviços em execução e atender prontamente às solicitações que lhe forem dirigidas (TCU, 2013).

4.9 QUAL O PAPEL DO CIDADÃO NO TRATO COM A OBRA PÚBLICA E O MODELO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO?

O cotidiano dos trabalhadores limita o cidadão a participar das atividades

inerentes sobre orçamentos, e, neste sentido, existem projetos como o de orçamento participativo – que busca, tal qual o nome sugere, a participação da comunidade regional a participar de ações que envolverão recursos públicos e suas aplicações. O embasamento legal do orçamento participativo prevê:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 1º O art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 48.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.” (BRASIL, 2009, s/p).

Tal oportunidade evidencia-se de como sendo de suma importância para a democratização da administração pública dos municípios, pois visa à democracia e a participação popular nas ações das cidades, com o objetivo de melhoria da gestão pública e do uso consciente e racional dos recursos públicos.

Vinculado à Constituição Federal de 1988, o orçamento participativo ganhou destaque junto à população com sua implantação na Capital Gaúcha em 1989. Houve uma expressiva adesão que fez com que os administradores de diferentes gestões e ideologias partidárias mantivessem tal mecanismo até os dias atuais.

O modo como se opera o Orçamento participativo em Porto Alegre vislumbrou a possibilidade de a comunidade local participar dos atos do Município e, com isto, a sensação de confiabilidade no que os recursos estavam sendo empregados melhorou a sensação de combate à corrupção. Reconhecido pelas Organizações das Nações Unidas (ONU) como modelo de prática de gestão pública, o Orçamento participativo ultrapassou as barreiras

nacionais e está sendo empregado em várias cidades do mundo. Basicamente,

O Orçamento Participativo (OP) é um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal. Inicia-se com as reuniões preparatórias, quando a Prefeitura presta contas do exercício passado, apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PI) para o ano seguinte (PORTO ALEGRE, s/d, s/p).

Considerando todo o exposto, é correto afirmar que a dinâmica legislativa ocorre com frequência em vários assuntos relacionados a impostos e entendimentos de Orçamentos Públicos. Com isto, o cidadão pode ter dificuldade em encontrar subsídios para acompanhar tais atualizações, daí subentende-se que isto seja um motivo para que não haja engajamento para entender o funcionamento das etapas dispostas no trato com os recursos públicos. Fato este corroborado por acontecimentos recentes no Brasil, como a pandemia de COVID-19, em que o desemprego e a falta de perspectiva parcial no espectro político são determinantes no que é prioritário ao cidadão.

Eivado destes empecilhos, nota-se por certo que as ações do cidadão são as de manutenção e sobrevivência do grupo familiar, seja isto demonstrado em forma de repouso pós-atividades do cotidiano, sejam em não se inteirar de assuntos que não estão relacionados ao seu labor.

5 PESQUISA COM SERVIDORES TERCEIRIZADOS

Torna-se necessário avançar na compreensão do Estado que formula e é o principal responsável pela criação e execução das políticas públicas (SECCHI, 2012). Dessa forma, é imprescindível apontar que a Carta Magna promulgada em 1988 atribui como direitos sociais a saúde, a educação, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social; e, na amplitude de seus artigos, assegura diversos direitos correlatos que atribui a sua plena garantia que devem ser suportados pelo Estado.

Nesse sentido, é preciso compreender: o que é Estado? Há uma vasta produção acadêmica que aborda o tema, mas esta pesquisa detém-se ao autor que foi referenciado como um dos pensamentos pensadores clássicos da Ciência Política para contribuição na discussão sobre Estado.

Pela explanação, e para Weber (1982), o Estado é uma associação de pessoas que se unem para que possam legitimar o convívio em sociedade e estabelecer regras entre eles e acaba por assumir um papel de detentor de força física. Ou seja, a aplicação das leis é uma forma de coerção do indivíduo para que ele se adapte às normas de determinado espaço. Assim, Weber (1982, p. 98) afirma que o Estado é “aquela comunidade humana que, dentro de determinado território este, o 'território', faz parte de suas características reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima”, em outras palavras, o Estado é detentor do poder que organiza a sociedade e, por consequência, articula seu desenvolvimento.

Nesse aspecto, a concepção weberiana de Estado demonstra que, por meio de sua articulação há uma delegação da força de dominação ao outro e, portanto, um consentimento na dominação. Obviamente, essa relação não está passiva ou acontece de forma única, mas ela carrega consigo os acordos da convivência. Weber determina que parte dessas ações são organizadas por associação. Nas palavras do autor,

[...] uma relação social fechada para fora ou cujo regulamento limita a participação quando a observação de sua ordem está garantida pelo comportamento de determinadas pessoas, destinado particularmente a esse propósito: de um *dirigente* e, eventualmente, um *quadro administrativo* que, dado o caso, tem também, em condições normais, o poder de representação (WEBER, 1999, p. 30).

O pensamento weberiano articula a ideia de que os órgãos públicos também exercem esse papel de coerção, pois quando ele se utiliza da lei para desenvolver essa política está sendo usada a coerção proposta pelo autor. Assim, “uma empresa com caráter de instituição política denominamos Estado quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física para realizar as ordens vigentes” (WEBER, 1999, p. 34), portanto a evocação das políticas públicas pela sociedade é uma busca para que as leis e os direitos garantidos sejam efetivados pelo Estado.

Com base na concepção de Estado apresentado por Max Weber, optou-se em verificar a compreensão de sujeitos que estão envolvidos dentro de instituições públicas que são geridas pelo Governo Federal, ou seja, a concepção de Estado enquanto organização maior que gere e é responsável pelas diversas ações e demandas apontadas pela população e, singularmente, é atribuída ao Estado à criação de ações para garantia dos direitos sociais.

Destarte, e antes de tomadas de decisões, é preciso compreender que no Brasil há uma divisão da República através de três poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, todos divididos nas esferas municipais, estaduais e federal. Assim, o desenvolvimento das políticas públicas e a prática na garantia dos direitos são articulados de forma que cada um deles desenvolva o seu papel em uma rede como determina a Carta Magna Constitucional.

Ante o exposto, vislumbra-se pela presente pesquisa encontrar subsídios para demonstrar a importância da construção do Relatório Técnico: Boas Práticas na Fiscalização de Recursos Públicos: Estudo de duas Obras da Unipampa - São Borja, que, como apontado no trabalho em voga, emergiu a partir da disparidade da qualidade de obras públicas no âmbito do governo federal. Para tanto, optou-se por verificar o conhecimento dos funcionários terceirizados de instituições públicas no âmbito federal no município de São Borja, locus da pesquisa em tela. Dessa forma, justifica-se que a escolha do público alvo para aplicação do questionário apresentado foi justamente pela sua inserção nos ambientes onde as tomadas de decisões de parte de determinadas políticas públicas são executadas. Portanto, mesmo que muitos não estejam envolvidos nos aspectos formais das tomadas de decisão e/ou

execução delas, são trabalhadores fundamentais para o bom andamento da máquina pública.

A amostra da pesquisa teve como público 52 funcionários terceirizados das seguintes instituições localizadas em São Borja: 20 da Universidade Federal do Pampa, 08 da Polícia Federal, 06 da Receita Federal e 18 do Instituto Federal Farroupilha. A entrega dos questionários foi realizada aos funcionários terceirizados junto com o Termo de Consentimento Livre-Esclarecido onde se apontam todos os objetivos da pesquisa, bem como a sua finalidade e, com ele, a autorização para utilização dos dados no presente relatório técnico e em futuros trabalhos acadêmicos, a serem publicados em revistas, livros ou eventos científicos.

QUADRO 03 – Servidores Terceirizados e Instituições

INSTITUIÇÃO	NÚMERO DE SERVIDORES TERCEIRIZADOS
Universidade Federal do Pampa	20
Polícia Federal	08
Receita Federal	06
Instituto Federal Farroupilha	18

Fonte: Pesquisa direta

O público da pesquisa foi reduzido em virtude das restrições sanitárias impostas pela pandemia da Covid-19, que impossibilitou ampliar o recorte do grupo. Por esse motivo, foram escolhidos trabalhadores que estavam desenvolvendo suas atividades laborais ao longo do período pandêmico.

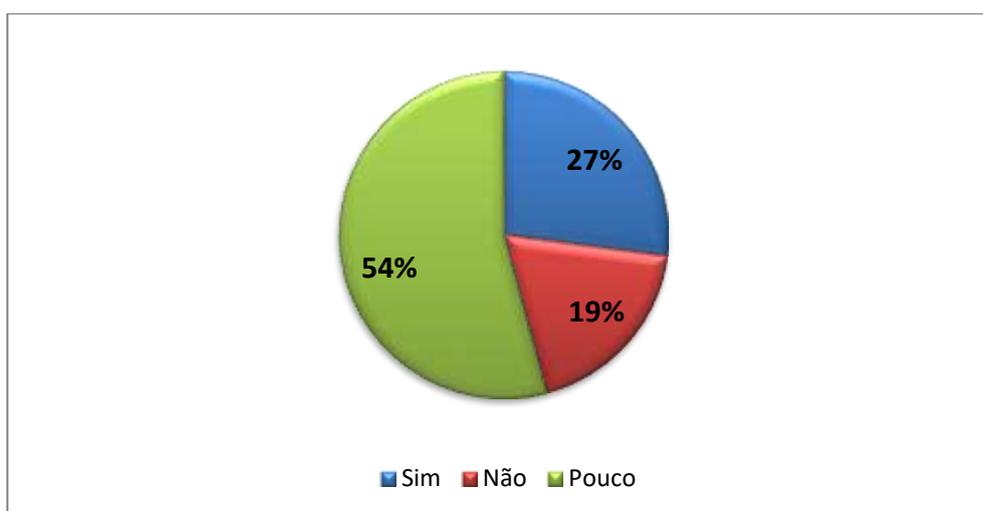
Os respondentes correspondem 60% do gênero masculino, 38% do gênero feminino e 2% não respondeu sobre seu gênero. Quando questionados sobre a função que desempenhavam na instituição, dezoito responderam que são vigilantes, quinze são auxiliares de limpeza, três são agentes de portaria, três recepcionistas, dois motoristas, um servente, um jardineiro, um auxiliar administrativo, um funcionário de manutenção e três não responderam a função que desempenham.

No que tange ao tempo de serviço dos respondentes, percebe-se que a maioria já está há mais de três anos na empresa, e subentende-se que prestando serviços ativamente para a comunidade - o que demonstra certa

proximidade com o setor público. Dos quarenta e oito funcionários terceirizados, vinte e três atuam na empresa há mais de quatro anos; sete deles atuam entre três e quatro anos, cinco deles, entre dois e três anos, e treze deles, há menos de um ano. Quando questionados sobre o grau de escolaridade deles, observa-se que a maioria possui ensino médio ou superior, especialmente aqueles que desempenham funções administrativas, sendo oito com ensino superior, vinte e cinco com ensino médio e quinze com ensino fundamental. Entre os funcionários com ensino fundamental, a maioria são mulheres e ocupam cargos de auxiliar de limpeza.

Após mapear o perfil daqueles que responderam os questionários, adentrou-se às pesquisas que dão suporte para a elaboração do produto técnico ora apresentado com forma de conclusão do Mestrado em Políticas Públicas. Sendo assim, indagou-se a eles se sabiam o que era política pública.

GRÁFICO 01: Sabe o que é política pública?



Fonte: Pesquisa direta

O gráfico 01 demonstra que nove dos quarenta e oito respondentes desconhecem o conceito de política pública, vinte e seis conhecem apenas um pouco do conceito, e apenas treze afirmam conhecer. Nesse sentido, é importante retomar a discussão sobre o que é política pública, mesmo na amplitude do conceito é possível defini-la, de acordo com Secchi:

Política pública é um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados [...] tomam forma de programas públicos,

projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, coordenação de ações de uma rede de atores, gasto público direto, contratos formais e informais com stakeholders, entre outros (SECCHI, 2015, p. 11).

Segundo o autor, as políticas públicas são diversas ações criadas para solucionar um problema público, seja de curto ou de longo prazo. Saravia (2006) destaca as características que considera essenciais para as políticas públicas e afirma que o formato concreto delas depende de cada local onde estão inseridas: “O estágio de maturidade de cada uma delas contribuirá, ou não, para a estabilidade e eficácia das políticas, para o grau de participação dos grupos interessados, para a limpidez dos procedimentos de decisão” (SARAVIA, 2006, p. 32).

Cabe salientar que São Borja, nos últimos quinze anos, recebeu duas grandes políticas públicas no âmbito educacional, o Instituto Federal Farroupilha e a Universidade Federal do Pampa, ambos com Campus no município que somam mais de doze cursos superiores de graduação e alguns de pós-graduação. Destacam-se o fato que trinta e oito dos respondentes são trabalhadores ligados diretamente a essas instituições e convivem diariamente com a materialização de uma política pública de longo prazo.

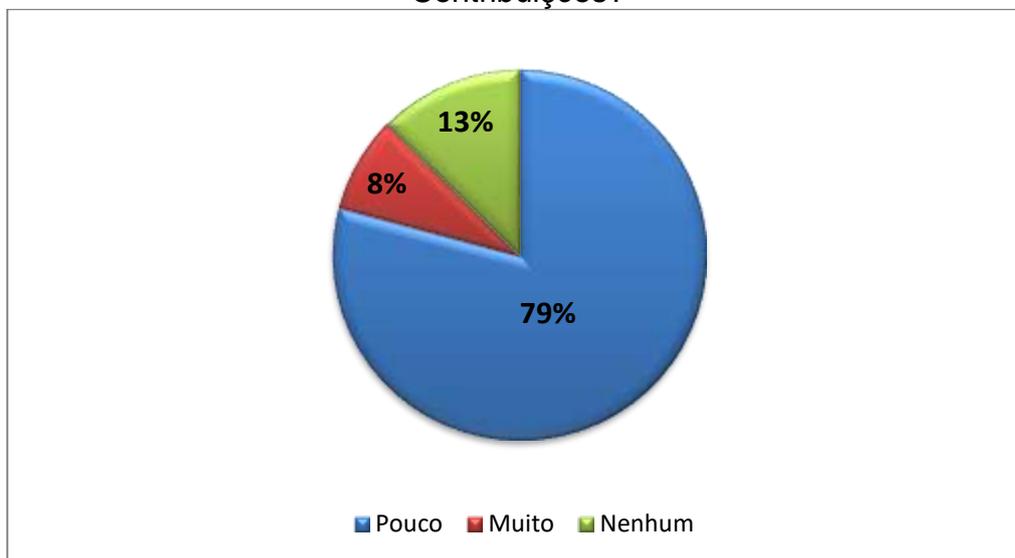
Logo, é possível perceber que, embora as políticas públicas assumam esse caráter de elo entre os direitos e os cidadãos, por vezes há o desconhecimento delas na prática. Por esse motivo, considera-se que é preciso aproximar o cidadão dos conceitos e, sobretudo, dos seus direitos para que possam ser reivindicados. Queiroz e Penna (2012, p. 96) em síntese, afirmam que:

as políticas públicas são, no estado democrático de direito, os meios que a administração pública dispõe para a defesa e a concretização dos direitos de liberdade e dos direitos sociais dos cidadãos, estabelecidos numa constituição nacional.

Nesse sentido, a organização da sociedade carece de instrumentos que levem aos cidadãos sobre o serviço público e/ou com baixa escolaridade a premissa de quais são as atribuições dos recursos entregues ao Estado através de impostos, taxas e contribuições. Objetivando mensurar o

conhecimento dos funcionários terceirizados sobre a temática, indagou-se: Qual o seu conhecimento sobre Imposto, Taxas e Contribuições?

GRÁFICO 02: Qual o seu conhecimento sobre Imposto, Taxas e Contribuições?



Fonte: Pesquisa direta

O conhecimento dos participantes é demonstrado no gráfico 02, sendo que trinta e oito respondentes afirmam ter pouco conhecimento, seis deles, nenhum conhecimento, e quatro deles, muito conhecimento. Este fato é um dado preocupante, pois demonstra que uma parcela significativa desconhece onde os recursos partilhados pelo Estado são investidos e, talvez, até a própria diferenciação entre eles que impede a fiscalização do recurso público e sua aplicação.

É imperioso dizer que os impostos, taxas e contribuições são aspectos legais apontados pela Constituição Federal de 1988:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - Impostos;

II - Taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - Dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - Regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - Será opcional para o contribuinte; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - Poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (BRASIL, 1988, s/p).

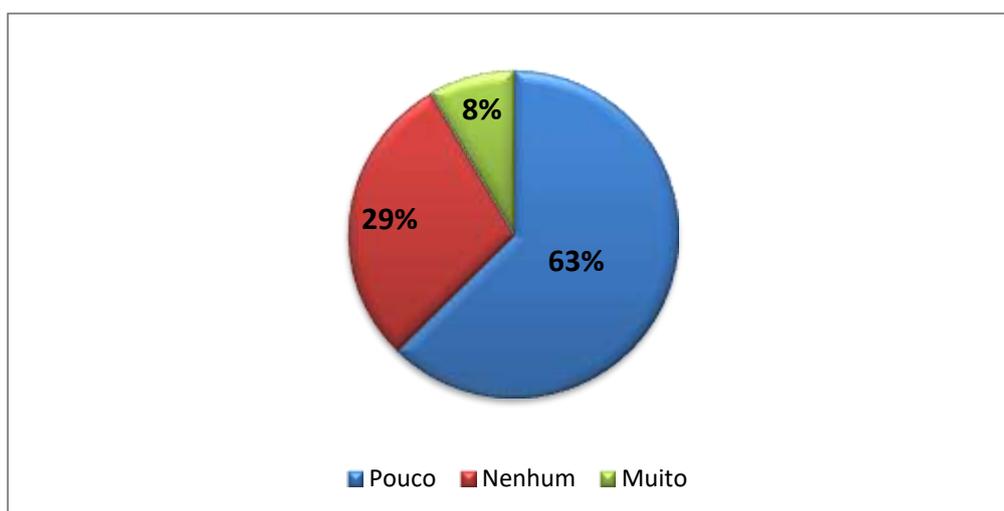
O texto constitucional determina o que são os impostos e as taxas e, além disso, explicita quais as funcionalidades deles dentro do Estado brasileiro, determinando que estes devam ser cobrados de acordo com o poder econômico do contribuinte. Nota-se que o aspecto determinado na Constituição Brasileira menciona a utilização dos recursos para manutenção da estrutura do Estado. Assim, pode-se definir imposto, de acordo com o dicionário, como “contribuição ou tributo exigido para assegurar o funcionamento do Estado e das coletividades locais; encargo, ônus, tributo” (DICIONÁRIO ON-LINE DE PORTUGUÊS, 2021, s/p). Ou seja, na concepção de Estado weberiano, como abordado anteriormente, pode-se afirmar que o imposto é uma determinação do Estado para manter a sua organização e estrutura e quando não realizada é

utilizada da força para sua cobrança. Em outras palavras, a própria legislação determina punições àqueles que não cumpram seu papel enquanto cidadãos no que tange a contribuir com seus impostos.

Tais critérios são regulados no Brasil pela Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Neste regramento estão descritos aspectos formais sobre como devem ser regulamentados os impostos nos municípios, estados e no âmbito federal.

É com base nos impostos que é constituído o orçamento público no Brasil. Assim, indagou-se aos participantes: Qual seu conhecimento sobre Orçamento Público?

GRÁFICO 03: Qual seu conhecimento sobre Orçamento Público?



Fonte: Pesquisa direta

Nota-se que 92% dos respondentes têm pouco ou nenhum conhecimento sobre orçamento público. Dessa maneira, há um impedimento para que os terceirizados possam fiscalizar algo do qual desconhecem. Essa constatação corrobora sobremaneira para ampliar a justificativa que aponte maneiras/propostas/soluções como fiscalizar o orçamento público, destacando o alto índice de desconhecimento sobre a questão apresentada. Assim, é necessário vislumbrar que, se este grupo - que está inserido dentro do contexto educacional e na materialização da política pública - desconhece os aspectos de orçamento público, fica evidente que outros grupos comunitários podem

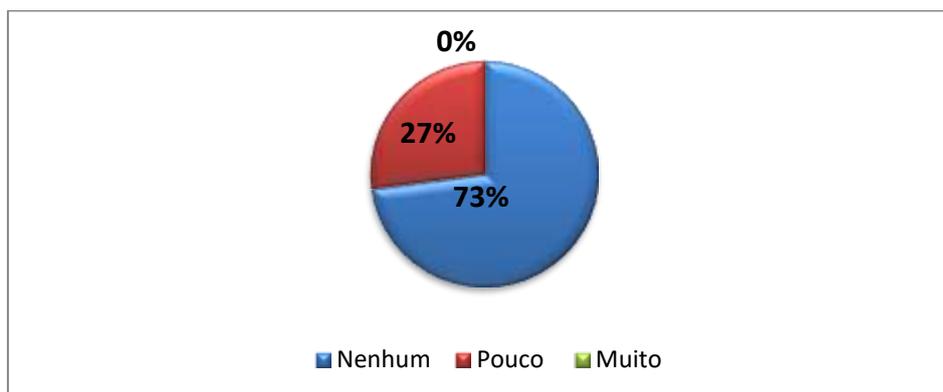
desconhecer ainda mais essas informações. Portanto, essas informações devem ser ampliadas ao máximo para os cidadãos, sobretudo, aos que desconhecem os aspectos de fiscalização e a forma como é gerido o orçamento público.

Sabe-se que as discussões acerca do orçamento público no cenário brasileiro permeiam por mais de três séculos, e que este se organiza de forma a atribuir o quanto e como devem ser destinados os recursos públicos desde a Constituição do Império Brasileiro, em 1824. Até a Constituição Federal de 1988 foram dedicados artigos para pensar sobre o tema.

Carvalho (2008) adverte que a administração pública brasileira ao longo dos anos seguiu a tendência mundial de prever em sua legislação normas e regras para a elaboração do orçamento público. Ainda segundo o autor, no Brasil é utilizado o orçamento misto, que atribui o caráter privativo do Executivo Federal em criar uma proposta de orçamento e encaminhá-lo ao Legislativo Federal para sua discussão e aprovação. Portanto, nota-se que há uma democratização do orçamento uma vez que os deputados (eleitos para o trabalho de fiscalizar, inclusive) e os senadores (eleitos pelo povo para representar os entes federativos) podem debater e ajustar, quando necessário, a proposta orçamentária do Executivo.

Parte desses recursos orçamentários oriundos da arrecadação do Governo Federal deve ser repassada aos poderes Legislativo e Judiciário através dos seguintes órgãos: Ministério Público (MP), a Defensoria Pública (DP), o Tribunal de Contas (TCE), dentre outros. Por isso, questionou-se aos respondentes sobre seu conhecimento a respeito do duodécimo constitucional.

GRÁFICO 04: Qual seu conhecimento sobre o duodécimo constitucional?



Fonte: Pesquisa direta

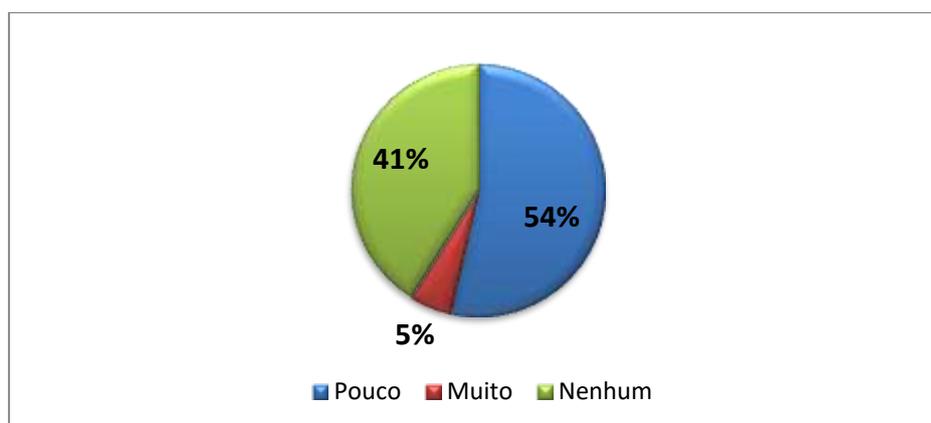
O gráfico 04 demonstra que 73% dos respondentes desconhecem o duodécimo constitucional e apenas 27% afirmam que conhecem pouco a respeito da temática. Destaca-se que, embora o duodécimo não esteja atrelado diretamente ao pensar políticas públicas, ele se torna importante no questionário para verificação do conhecimento dos participantes da pesquisa sobre a aplicação dos recursos públicos e, sobretudo, as competências de sua utilização.

Desse modo, o duodécimo constitucional é uma lei assegurada pela Constituição Federal de 1988, que determina a obrigação do Poder Executivo em transferir ao Poder Judiciário parcelas anuais para que desenvolvam suas atividades e competências previstas constitucionalmente. Nesse sentido, o Poder Executivo tem até o dia 20 do mês vigente para envio do 1/12 do orçamento anual ao Poderes Judiciário e Legislativo, especialmente, para pagamento das despesas de folha pessoal e manutenção dos prédios e serviços prestados.

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (BRASIL, 1988, s/p).

O desconhecimento demonstra o quanto as ações relacionadas aos repasses dos recursos públicos comprometem os processos de fiscalização e, sobretudo, o entendimento do funcionamento do Estado brasileiro. Sob esse prisma, questionou-se: Qual é seu conhecimento em relação ao PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual)?

GRÁFICO 05: Qual é seu conhecimento em relação ao PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual)?



Fonte: Pesquisa direta

O gráfico 05 demonstra que 41% dos entrevistados desconhecem a PPA, LDO e LOA. Tal desconhecimento distancia ainda mais o cidadão dos processos de fiscalização, pois são essas legislações que determinam a aplicação do recurso público e onde deve ser executado.

O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento governamental organizado de médio prazo que se articula dentro da exigência do art. 165 da Constituição Federal. O PPA tem uma duração de quatro anos e tem início no segundo ano do chefe do poder executivo e termina no primeiro ano do seu sucessor, possibilitando assim uma continuidade no planejamento. No PPA devem estar detalhados os atributos das políticas públicas e como elas devem ser executadas, bem como as metas físicas e financeiras, públicos-alvo e os produtos que devem ser entregues para a sociedade.

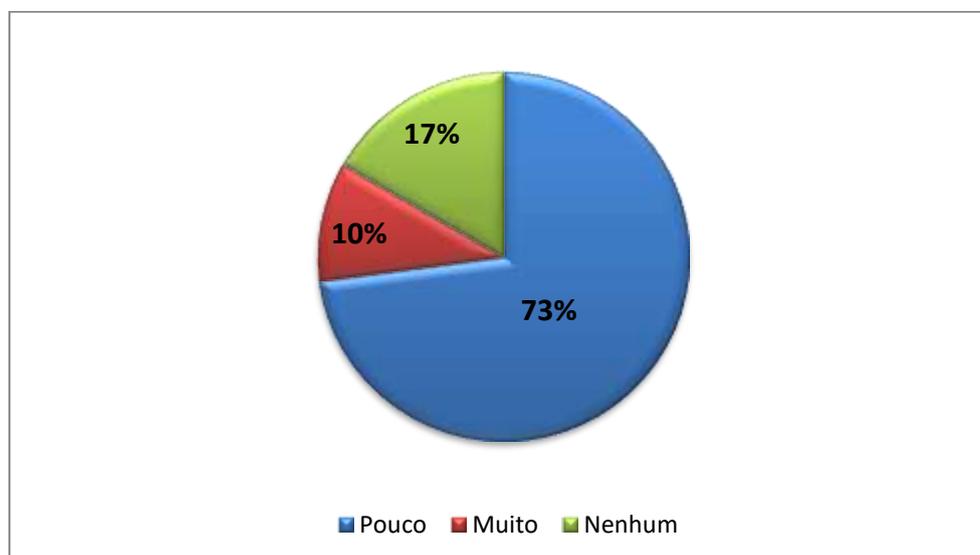
Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias determina as metas e prioridades para o ano seguinte. Assim, ela fixa o montante de recursos que o governo pretende investir e estabelece os pontos de economia, traça as regras e impõe

vedações e limites para despesas dos Três Poderes. Soma-se a isso que ela também autoriza o aumento das despesas com pessoal, organiza e regula as transferências a entes públicos e privados, sobretudo determina o equilíbrio entre as receitas e as despesas.

A Lei Orçamentária Anual - LOA determina o orçamento da União e por intermédio dela são estimadas as receitas e fixadas as despesas do governo federal. A LOA deve ser avaliada e ajustada pelo Congresso Nacional após o seu envio pelo Poder Executivo, assim como a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual. Segundo Brasil (2018, s/p): “O Orçamento Brasil é um instrumento que ajuda na transparência das contas públicas ao permitir que todo cidadão acompanhe e fiscalize a correta aplicação dos recursos públicos”.

De igual modo, questionou-se aos participantes da pesquisa se acompanham os debates políticos no âmbito municipal, estadual e federal, e o gráfico 06 demonstra os dados.

GRÁFICO 06: Você acompanha a debates políticos de São Borja, do Rio Grande do Sul e do Governo Federal?



Fonte: Pesquisa direta

Cerca de 90% dos respondentes acompanham pouco ou não acompanham nada relacionado à política. Não houve justificativas sobre este questionamento, porém estima-se que uma delas seja o desgaste dos políticos brasileiros e a decepção da população no geral com os políticos (DATAFOLHA, 2021).

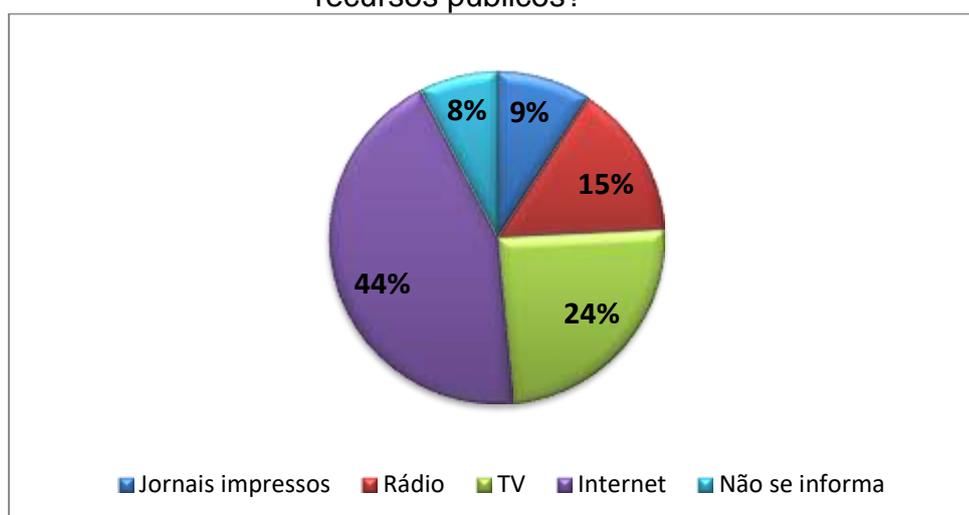
Somam-se ao fato as questões de materiais de fácil acesso e com explicações didáticas à população em geral, e como as decisões políticas podem influenciar de forma direta na tomada de decisões sobre as políticas públicas (RUAS, 1997, p. 5). Reitera-se que há diversas maneiras de fazê-lo, entretanto, a maneira mais eficaz e simples é:

estabelecer quem tem alguma coisa em jogo na política em questão. Ou seja, quem pode ganhar ou perder com tal política, quem tem seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão.

Assim, verifica-se que os funcionários terceirizados acabam por se distanciar ainda mais das realidades das quais as ações de fiscalização que são desenvolvidas nos âmbitos das esferas de atuação do Estado brasileiro. Então, há uma necessidade de criação de materialização de políticas públicas e/ou ações que possam aproximar os cidadãos das ações que podem fiscalizar os recursos públicos e, sobretudo, a quem recorrer quando se sentirem lesados pelo Estado ou pela sua ineficiência.

Outro fato importante para ser analisado é os espaços onde os respondentes se informam das questões políticas que estão ligadas apenas aos canais convencionais de comunicação conforme demonstra o gráfico 07.

GRÁFICO 07: Como você se informa sobre as notícias relacionadas aos recursos públicos?



Fonte: Pesquisa direta.

Os dados demonstram que: a maior parte dos participantes informa-se através da internet e da televisão, pois estes são alguns dos meios de comunicação com maior alcance hoje. Todavia, é preciso destacar que as informações veiculadas por meio das redes sociais acabam por carecer de checagem específica para comprovar a sua autenticidade. Não ocorrendo tal checagem, tais relatos acabam por desinformar quando seu objetivo deveria ser o contrário.

Sugere-se que as informações, quando transmitidas em formatos inadequados não estimulam que o cidadão possa recebê-las de forma a contribuir com os conhecimentos e, especialmente, para que possa desenvolver um senso crítico e a possibilidade de fiscalizar e/ou cobrar do Estado que está sendo ineficiente na garantia do direito de uma parcela da população.

Outrossim, firma-se a necessidade de capacitação constante pelo Estado aos agentes públicos para uma maior divulgação e exposição dos dados de transparências inerentes aos recursos destinados. Diante disso, novamente vislumbra-se êxito com o desenvolvimento do manual de fiscalização para o cidadão que ora é apresentado como produto técnico para a conclusão do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa.

5.1 ASPECTOS DE ACOMPANHAMENTO DAS OBRAS PÚBLICAS: DESAFIOS DA GESTÃO LOCAL

No serviço público, uma fração das demandas e ações que são desenvolvidas parte do processo da base para os gestores. Normalmente tais gestores estão incumbidos de cargos de chefia e respondem pela tomada de decisões. E, no campo das políticas públicas, elas podem ser realizadas em dois aspectos: 1) *Top-down* (cima-para-baixo) e 2) *Bottom-up* (baixo-para-cima).

De acordo com Secchi (2012), as políticas *Top Down* são aquelas que desenvolvidas pelos burocratas a partir da identificação do problema público e consistem em demandas antigas e elaboradas a partir do olhar burocrático e

administrativo. Logo, essas ações não consideram o pensamento e opiniões daqueles que estão na ponta da política pública.

Ainda de acordo com Secchi (2012), as políticas públicas *Bottom-up* são aquelas que emergem das demandas dos sujeitos que estão na base da política pública. Este modelo de implementação parte de uma dinâmica que envolve as ações parciais do processo dialógico e de consideração das demandas que envolvem os atores e as variáveis que estão na ponta da política pública. Desse modo, as demandas partem de “baixo pra cima”, isto é, são pautadas e encaminhadas pelos atores que programam as políticas públicas. Nesse contexto, a implementação das políticas públicas é desenvolvida e observada pelo processo de integração entre o seu contexto e as organizações responsáveis por sua implementação (SECCHI, 2012).

Assim, é possível observar que as ações desenvolvidas para a construção da Casa do Estudante e o Prédio Acadêmico III ocorreram em função dessas demandas elencadas pelos atores que estão na base da política pública educacional. De acordo com o servidor Luís André Padilha¹, que atuou como Coordenador Administrativo no Campus São Borja entre 2013-2020, as demandas surgiram em momentos distintos, mas em ambos os casos foram solicitadas pela comunidade acadêmica.

A demanda da Casa do Estudante surgiu em meados de 2012 com o propósito de atender a necessidade dos alunos em vulnerabilidade. A demanda do prédio acadêmico III surgiu a partir de 2013 com a ampliação dos cursos de graduação ofertados no campus São Borja, havendo a necessidade de implementação de sala tanto de aula como para atender demandas dos docentes (COORDENADOR ADMINISTRATIVO GESTÃO 2013-2020, 2021).

Nos casos supramencionados, são criadas as demandas para atender onde o problema público é identificado por aqueles que vivenciam cotidianamente as necessidades de ampliação dos espaços para garantia de uma melhoria na qualidade do ensino e nas condições de permanência dos acadêmicos na instituição. Por esse motivo, nos espaços decisórios são chamados diversos atores envolvidos.

¹ A utilização do nome do servidor está pautada no Termo de Consentimento Livre Esclarecido que autoriza a utilização das informações apenas para fins acadêmicos através do presente Relatório Técnico.

No que tange a Casa do Estudante, percebe-se que há um envolvimento da Pró-reitoria de Assistência Estudantil e dos estudantes, através da cobrança por ações de permanência na instituição. Quando questionado se houve espaço para que os atores envolvidos na política pública pudessem debater sobre o tema e quais foram os espaços, Padilha destaca que houve o debate e menciona onde foi realizado. Nas palavras do servidor:

Sim, a demanda da Casa do Estudante partiu de várias reuniões e atividades promovidas pela Pró-reitoria de Assuntos Estudantis com a comunidade acadêmica, especificamente como os discentes do Campus São Borja. Essas reuniões geraram documentos que foram encaminhados ao Conselho do Campus São Borja para apreciação, e este deliberou que seria interessante atender a esta demanda que se constitui como uma política estudantil aprovada pelo Conselho Superior Universitário - que regrou e sistematizou implantação das casas de estudante em todas as unidades que fazem parte da Unipampa, sendo São Borja uma das primeiras contempladas. Quanto ao prédio acadêmico 3, essa demanda surgiu da necessidade de ampliação das salas de aula, questão que foram amplamente discutidas no Conselho de Campus que deliberou favorável a ampliação dos espaços para atender as necessidades do Campus (COORDENADOR ADMINISTRATIVO GESTÃO 2013-2020, 2021).

Nesse aspecto, demonstra-se que as ações desenvolvidas para o debate pela instituição partiram do Campus e/ou da Pró-reitoria de Assistência Estudantil. Embora o presente Relatório Técnico ocupe-se de analisar as políticas públicas de fiscalização a partir das ações burocráticas, é necessário compreender que, ao longo do processo diversos atores estão envolvidos. Portanto, para potencializar os aspectos de fiscalização torna-se fundamental envolver aqueles que demandam as políticas públicas e a construção de obras públicas dentro da fiscalização para fomentar a entrega de prédios com materiais de qualidade e recursos que façam valer o investimento público.

De igual modo, quando questionado ao Coordenador Administrativo (2013-2020) sobre quais os atores (servidores, alunos, comunidade geral) envolvidos no processo de criação da demanda dos respectivos prédios, ele pondera que houve uma ampla participação da comunidade:

A Casa do Estudante teve participação fundamental da Pró-reitoria de Assuntos Estudantis e Comunitárias nas figuras dos seus pró reitores e a equipe operacional, principalmente assistentes sociais, responsáveis pela assistência estudantil. Esta demanda foi direcionada ao Conselho de Campus, órgão deliberativo o qual tem a participação de toda a comunidade acadêmica através de

representação docente, técnico, administrativa, representação discente e de usuários externos a universidade e tiveram a oportunidade de participar das reuniões do conselho para deliberar sobre o assunto. Do mesmo modo, o prédio acadêmico 3 passou por discussão também pelo Conselho de Campus envolvendo os mesmos atores. Contudo, este tem participação fundamental da direção de Campus composta por Diretor; Coordenador Acadêmico e principalmente Coordenador Administrativo. Além de forte atuação em gerenciamento por parte da Pró-Reitoria de Planejamento na figura de seu pró-reitor adjunto que é responsável por obra bem como da Pró-reitoria de Administração na figura de seu pró-reitor e apoia as questões de compras e insumos necessários para atender as necessidades da nova aquisição ou da nova obra implementada. (COORDENADOR ADMINISTRATIVO GESTÃO 2013-2020, 2021).

Percebe-se que nesse caso as demandas partem da comunidade local para a implementação das obras no Campus São Borja, mas a tomada de decisão final acontece na gestão superior da universidade. Além disso, é importante ponderar que muitas ações podem ser pensadas na base e discutidas pela base. Todavia, a decisão de fazer ou não cabe aos burocratas do alto escalão, é a consolidação da política. Ou seja, algumas demandas iniciadas em uma gestão podem não ser implementadas em outra por concepções diversas do que é melhor para universidade e/ou Campus.

Considerando os elementos de como foi criada a demanda para construção da Casa do Estudante é importante salientar que a área construída é de 899,56m² de área edificada e de 510,33 m² de área de convivência. Já em relação ao Prédio Acadêmico III, a área construída é de 2.430,50m². Essas áreas serão utilizadas por discentes, docentes, técnicos e comunidade acadêmica, especialmente pelo Prédio Acadêmico III, através da Biblioteca; na Casa do Estudante, o acesso fica restrito à utilização para moradia dos estudantes.

Além disso, quando contratada a obra da Casa do Estudante e o Prédio Acadêmico III, estimava-se que teria sua utilização em toda plenitude por 20 anos. No entanto, a Casa do Estudante já apresentou necessidade de adaptações vinculadas a sua segurança, bem como readequação de sistemas de fossas. Soma-se a isso aspectos de rachaduras e outros problemas estruturais conforme as imagens abaixo em comparação com o Prédio Acadêmico III.

IMAGEM 04 – Casa do Estudante - Fachada com reboco caído



Fonte: Eduardo Assunção, 2021.

IMAGEM 05: Rachaduras na Casa do Estudante



Fonte: Eduardo Assunção, 2021.

IMAGEM 06 – Fachada do Prédio Acadêmico III



Fonte: Eduardo Assunção, 2021.

IMAGEM 07 – Prédio Acadêmico III



Fonte: Eduardo Assunção, 2021.

5.2 ORÇAMENTO DAS OBRAS E A FISCALIZAÇÃO

Como apontado inicialmente no presente Relatório Técnico, o orçamento constitui-se em uma das tarefas mais complexas das obras públicas, pois geralmente desempenha uma função de efetividade da política pública. Neste sentido, é preciso que as ações desenvolvidas articulem-se de forma coerente para que a obra consiga ser exitosa.

Torna-se importante destacar que o orçamento inicial da Casa do Estudante obteve a importância de R\$ 2.927.394,98², já o Prédio Acadêmico III foi contemplado com o orçamento inicial de R\$ 2.480.077.90. Além disso, de acordo com o ex-coordenador administrativo Luís André Padilha, em ambas as obras houve atraso na entrega das obras e no cumprimento do que havia sido acordado na forma contratual.

Sob esse prisma questionou-se quais elementos atrasaram o bom andamento das atividades contratuais e a entrega dentro prazo para a instituição. Segundo o ex-coordenador administrativo, os atrasos ocorreram principalmente em virtude dos cortes orçamentários que a instituição sofreu nos últimos anos e, por esse motivo, houve a necessidade de replanejar os repasses e organização dos recursos para dar continuidade às obras.

Tanto a Casa do Estudante como o Prédio Acadêmico 3 sofreram atrasos nas execuções das obras, devido principalmente à redução de recurso orçamentário de Capital destinado para Universidade, que teve que se adaptar no cronograma financeiro utilizando recursos de capital de mais de um exercício para poder atender as obras em execução. Outro fator determinante foi a questão logística, que era constantemente prejudicada pelo fato de a cidade de São Borja estar localizada em local distante dos grandes centros, prejudicando assim a entrega de materiais, insumos, além da dificuldade de mão de obra qualificada para atender as necessidades das empresas contratadas (COORDENADOR ADMINISTRATIVO GESTÃO 2013-2020, 2021).

Deste modo, pode-se observar que parte dos atrasos está relacionada diretamente ao âmbito financeiro da instituição e, portanto, deve-se atentar com mais atenção para o recurso público, que já se apresenta escasso, tenha a sua aplicabilidade de forma consistente e eficiente. Além disso, é notório o quanto o Campus tem em seu papel fundamental a criação das demandas.

² Informação disponível através do link: <https://sites.unipampa.edu.br/transparencia/obras/>. Acesso em 20 de janeiro de 2022.

A comunidade acadêmica através da sua Direção realiza consulta ao Conselho de Campus, que é órgão deliberativo da unidade. E após apreciação e aprovação gera a demanda da obra. Após esse processo é encaminhada para análise da Pró-reitoria de Planejamento, que, a partir desse momento é a responsável por todos os trâmites necessários a realização do pedido até a entrega da obra, ficando com toda responsabilidade de fiscalização, acompanhamento, e o relacionamento com a empresa fica a critério da divisão de infraestrutura. Contudo, uma vez que não existe um braço de divisão dessa estrutura na unidade universitária, utiliza-se do apoio da Direção do Campus para manter esse relacionamento com a empresa, dentro dos limites que a legislação permite e que não sejam atribuições exclusivas dos fiscais de obras. Após o ato de recebimento final da obra realizado pelo fiscal, este formaliza a entrega do prédio ou da estrutura para responsabilidade do diretor da unidade, que a partir deste momento passa a ter a carga patrimonial sobre este prédio (COORDENADOR ADMINISTRATIVO GESTÃO 2013-2020, 2021).

Como abordado anteriormente, essas políticas públicas denominadas *bottom up* são aquelas que nascem a partir das demandas locais; entretanto, acabam ficando sob a responsabilidade dos burocratas. No caso das obras públicas no âmbito da Universidade Federal do Pampa, elas emergem a partir de uma demanda dos Campi, mas eles participam com restrições das ações no acompanhamento das atividades de execução das obras.

Conforme apontado pelo ex-coordenador Administrativo Luís André Padilha, o servidor encarregado serve como canal de comunicação entre as unidades acadêmicas e as empresas que executam as obras públicas, mas salienta que há restrições legais, pois algumas ações são privativas do fiscal de contrato. De acordo com o mesmo entrevistado, há um déficit orçamentário para que os processos de fiscalização aconteçam com uma frequência maior nas unidades. Especialmente, em virtude dos cortes dos recursos destinados à Universidade Federal do Pampa. Acrescenta a isso outro déficit no que tange ao quadro de servidores locados na divisão responsável pela fiscalização das obras e ao fato da impossibilidade de realização de concurso para suprir as demandas das vagas.

Todo o processo de fiscalização de obras dentro da universidade é realizado pela divisão de infraestrutura, braço da Pró-reitoria de Planejamento. Esta divisão da estrutura está localizada na cidade de Alegrete-RS e conta com um número reduzido de Engenheiros que são responsáveis pelo processo de fiscalização das obras. Devido à grande quantidade de obras em andamento dentro da universidade,

que atualmente passam de 40 em execução, não há mão de obra suficiente dentro desta estrutura que possibilite que esses fiscais atuem em um único projeto. Importante lembrar que a universidade está distribuída em 10 cidades, e que essa fiscalização não ocorre de forma constante, visto que os fiscais necessitam se deslocar da cidade de Alegrete-RS para as unidades, bem como se dividir na fiscalização das várias obras em andamento.

Como gestor de Campus, no meu ponto de vista, acredito que esta seja a grande deficiência no processo de fiscalização dentro da universidade, uma vez que a fiscalização não ocorre de maneira efetiva nas unidades, que constantemente é prejudicada pelos cortes orçamentários que a universidade vem sofrendo ao longo dos últimos anos, pois esses deslocamentos necessitam de recursos orçamentários de custeio. Deve-se considerar também a redução do quadro de pessoal da universidade principalmente de seus Engenheiros, e ainda a inexistência da possibilidade de novos concursos.

Por isso, é importante que toda a comunidade acadêmica tenha total consciência de como esse processo é desenvolvido e auxiliar o processo através do seu controle social.

Ao final da fala do servidor, é verificada a importância da conscientização coletiva no processo de fiscalização, visto que só assim é possível ampliar o controle do Estado nas obras públicas. Em outras palavras, o ex-coordenador administrativo reverbera a importância do planejamento estratégico no processo de fiscalização, ou seja, a fiscalização precisa deixar de ser algo meramente burocrático para se tornar uma ação coletiva para garantia da aplicabilidade dos recursos públicos com efetividade.

Nessa perspectiva, é importante salientar que o Estado brasileiro possui diversas legislações e orientações para o desenvolvimento de atividades de fiscalização, regulação e mecanismos de denúncia e participação cidadã nos processos. Todavia, não há formações específicas para tornar os cidadãos mais ativos no processo de fiscalização dos recursos públicos e, sobretudo, da efetividade das aplicações orçamentárias.

Ademais, verifica-se que as ações de fiscalização ainda ficam com gestores e burocratas e através do sistema acabam se sobrecarregando e/ou não conseguindo condições adequadas para o trabalho. Portanto, cria-se uma lacuna entre os gestores-burocratas e aqueles que serão alvos das políticas públicas de fiscalização, o que, de forma direta, acaba afetando aqueles que irão receber e utilizar as obras públicas quando não são desenvolvidas dentro dos princípios contratuais e de qualidade previstos pela legislação vigente.

5.3 MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL

O Estado brasileiro definiu através da Constituição Federal de 1988 mecanismos que possibilitam aos cidadãos participar e acompanhar o que está sendo realizado pelos governantes. Ao longo dos anos esses mecanismos tomaram forma por leis próprias para possibilitar que qualquer cidadão consiga acessar as informações públicas e, além disso, possa questionar, reclamar, denunciar e elogiar os serviços e órgãos públicos.

As Ouvidorias Públicas são unidades administrativas de órgãos públicos e das entidades da administração indireta, as autarquias e fundações públicas e empresas estatais, que atendem ao disposto no artigo 37 da Constituição Federal, que determina ao Poder Executivo o dever de criar mecanismos para observações das reclamações e sugestões dos cidadãos. Além disso, torna-se possível que o cidadão faça elogios aos servidores e/ou serviços prestados pelos órgãos públicos. As ouvidorias são um importante instrumento de participação e controle social sobre sua atuação e serviços prestados à população.

Já a Lei de Acesso à Informação é outro mecanismo criado pelo Governo Federal objetivando que os cidadãos tenham acesso a tudo que é realizado pelos governantes e, por consequência, possam verificar onde está sendo aplicado o recurso público. A Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, estabelece que estão subordinados à prestação de contas todos os órgãos públicos da administração direta e 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.

O objetivo central da lei é possibilitar que o acesso à informação seja democratizado no país, para a construção de um Estado Democrático e Transparente em suas ações. Para tanto, a lei enfatiza:

a publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no *caput* refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas” (BRASIL, 2011, s/p).

Desse modo, a lei é enfática ao afirmar:

Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por

qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida (BRASIL, 2011, s/p).

Embora a lei esteja em vigor há pouco mais de 10 anos, ainda não são todos os brasileiros que possuem tal informação e, portanto, compete aos órgãos públicos, através de seus servidores, a criação de mecanismos que oportunizem a população o conhecimento de seus direitos. Logo, acredita-se que as recomendações apresentadas ao final do presente relatório poderão contribuir de modo pertinente para o avanço dos processos de fiscalização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

O presente relatório demonstra a importância da Universidade Federal do Pampa na região que compõe a metade sul do Rio Grande do Sul, citando como parâmetro a instalação e desenvolvimento na Cidade de São Borja.

A instituição desempenha uma função que vai além do caráter educacional e engloba o social e o desenvolvimento regional. Nesse sentido, os aspectos que podem ser estimulados e potencializados com a participação social através da universidade são múltiplos e podem ser replicadas em diversos municípios que sediam a Unipampa e sua volta, visto que estes possuem em sua maioria o mesmo perfil.

É importante que as políticas públicas desenvolvam um papel que vá além da resolução de problemas imediatos, ou seja, além de servirem como bases entre os direitos e aqueles que não conseguem usufruir deles, elas precisam articular-se de forma direta com a população para que sua existência garanta a solução em longo prazo.

Desse modo, quando se trata de políticas públicas de fiscalização, verifica-se uma lacuna nos aspectos operacionalização da fiscalização das obras públicas dentro dos setores responsáveis pela execução. Além disso, nota-se que as ações centralizadas acabam por afastar aqueles que estão cotidianamente em proximidade com as obras em execução.

Outro ponto que foi possível identificar com um problema na execução das obras públicas refere-se às questões direcionadas aos recursos públicos destinados a execução das obras que ano após ano vem sendo reduzido. Logo, muitas obras acabam sofrendo atrasos no prazo de entrega, e até mesmo estruturas são prejudicadas, visto que ficam expostas sem os devidos acabamentos e demais materiais utilizados para que sejam evitadas depreciações aceleradas.

De forma geral, em várias esferas públicas, quando há divergências em relação à entrega das obras, não raro ocorre que a infraestrutura apresente somente ao longo do tempo suas imperfeições. Fato este que faz com que haja novos contratos para restabelecer o bom andamento da obra, a fim de que esta seja satisfatória e condizente com os anseios da comunidade na qual ela será empregada. Como exemplo do que ocorreu com o Restaurante Universitário, o Prédio Administrativo e a própria Casa do Estudante do Campus São Borja,

houve a necessidade por parte da gestão anterior e atual em solicitar que obras de manutenção ocorressem, mesmo que a casa do estudante nunca tenha sido habitada ela demandou reparos, o que notadamente acarretou ônus aos cofres públicos.

Em dezembro de 2021, foi oficializada através do contrato 26/2021³ a contratação de uma empresa para prestar os serviços de manutenção nos prédios supramencionados, e que em sua maioria, deve sanar problemas que se apresentaram logo após a entrega da obra. Desse modo, a ampliação nas políticas públicas de fiscalização pode contribuir para que as questões técnicas e não administrativas tenham impacto forte no orçamento público e, conseqüentemente, no avanço de outras obras.

Nos aspectos relacionados aos servidores terceirizados que estão envolvidos nos órgãos do Governo Federal e desconhecem elementos que compõem o orçamento público e as políticas públicas nos diversos espaços e setores, estes demonstraram que há uma carência de informações que estejam disponíveis à população em geral, sobretudo, aqueles que não estão envolvidos nos processos burocráticos e decisórios das políticas públicas.

O relatório técnico como transcrito procura demonstrar, através do grupo elencado de colaboradores, como os cidadãos assimilam os conhecimentos necessários para usufruírem de alguns de seus direitos, mas não conhecem os mecanismos que podem torná-los acessíveis, tal qual a capacidade cognitiva se expanda. Portanto, ao longo do tempo, o cidadão pode não garantir a plenitude de seus direitos por desconhecimento das formas legais em cobrar do Estado.

Tal aspecto não se justifica pela ausência de mecanismos e legislação que são pertinentes aos temas supracitados, mas de orientações práticas que podem garantir os direitos nos âmbitos municipais, estaduais, distrital e federal. Logo, o Estado, por vezes, não é cobrado de suas responsabilidades por desconhecimento.

Desse modo, como pressuposto básico das análises das políticas públicas proposto por Secchi (2012; 2016), elas devem apontar os itens que

³ Notícia completa disponível através do *Facebook* da Direção do Campus São Borja. Disponível em: <https://bit.ly/3vqXRnj>. Acesso em: 28 de fev. de 2022.

podem ser melhorados a fim de qualificar o desenvolvimento das políticas em andamento. Neste sentido, sugere-se:

1. Ampliação dos mecanismos de fiscalização das obras públicas na Universidade Federal do Pampa com roteiros periódicos para o desenvolvimento das atividades de fiscalização. Além disso, destaca-se a necessidade da ampliação dos recursos orçamentários para tal fim, uma vez que os valores que poderão ser gastos em virtude da ausência de fiscalização podem ser maiores.
2. Aumento do quadro de servidores na Divisão de Fiscalização ligada à Pró-reitoria de Planejamento da Universidade Federal do Pampa, para um acompanhamento mais próximo das obras da universidade.
3. Desenvolvimento de mecanismo que possa auxiliar no estágio aos estudantes de Engenharia Civil da Unipampa, a fim de que possam participar das ações de fiscalização.
4. Criação de cursos de extensão para estudantes e comunidade local sobre os mecanismos de fiscalização pública.
5. Elaboração, em parcerias com as prefeituras, de acordos de cooperação para auxiliar no processo de fiscalização das obras públicas, especialmente no que tange à mão de obra especializada no local onde a obra está sendo desenvolvida.
6. Criação de campanhas publicitárias educativas informando sobre as legislações que regem os processos de fiscalização, bem como mecanismos de solicitação de informações e denúncias.
7. Promoção de audiências públicas que façam o debate sobre o tema fiscalização para estimular a participação popular.
8. Criação de um manual para exemplificar quais são os mecanismos de fiscalização assegurados em lei e como desenvolver o processo de cobrança da garantia desses direitos juntos aos órgãos competentes.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Tatiana Behrsing Burlamaqui. **Avaliação do sistema de pregão eletrônico e sua adequação a uma Instituição de Pesquisa e Ensino em Ciência e Tecnologia em Saúde – CpqAM**. Dissertação de Mestrado. Fundação Oswaldo Cruz. Recife, 2006.

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

BRASIL. **LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1996.

BRASIL. **Constituições Brasileiras: 1988**. v. VII. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <https://bityli.com/kq2OnL>. Acesso em: 8 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Diário Oficial, Brasília, Distrito Federal, 17 jul. 2002.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº 3.771/2011. Primeira Câmara. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Processo TC 010.601/2011-2. Ata 19/2011. Brasília, DF, Sessão 7/6/2011.

BRASIL. **Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº2.185-35, de 24

de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.. Disponível em: <https://bityli.com/DHQBeO>. Acesso em: 02 ago 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Obras públicas**: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas. 3 ed. Brasília, 2013.

BRASIL. **LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: encurtador.com.br/cdhAY. Acesso em: 01 de nov. 2021.

CABRAL, Karina Melissa; DI GIORGI, Cristiano Amaral Garboggini. O direito à qualidade da educação básica no Brasil: uma análise da legislação pertinente e das definições pedagógicas necessárias para uma demanda judicial. **Educação**. Porto Alegre. v. 35. n.1. jan.-abr. 2012.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública**: teoria, prática e mais 800 exercícios. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisas em Ciências Humanas e Sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COELHO, Adelaide Bittencourt P. **Obras e serviços de engenharia**: licitações e contratos. Minicurso. TCEMG, 2009.

FARIAS, Pedro Paulo Piovesan. **Licitações e obras públicas**. Série de Cadernos Técnicos da Agenda Parlamentar: CREA-PR, 2016.

FERNANDES, Gabriel Alvarenga. **O processo licitatório de obras públicas em empresas de engenharia**. Projeto de graduação. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo. 5ª edição. Atlas. 2010.

Dicionário On-line de Português. Porto: 7 Graus, 2021. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/imposto/>. Acesso em: 10 de out. de 2021.

PORTO ALEGRE. **Funcionamento Geral**. Prefeitura de Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/taxonomy/term/23>. Acesso em: 27 out. de 2021.

MAINARDES, J. **Abordagem do ciclo de políticas**: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educação e Sociedade, Campinas, v. 27, n. 94, 2006.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) **Políticas Pública**: reflexos sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

QUEIROZ, Luis Ricardo Silva; PENNA, Maura. Políticas Públicas para a Educação Básica e suas implicações para o ensino de música. **Educação**, v. 37, n. 1, p. jan.-abr. 2012.

RUAS, M. d.. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Washington, DC: Indes/BID, 1997.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). **Políticas Públicas**, Brasília: ENAP, v.1, p. 21-42, 2006.

SAVELI, Esmeria Lourdes. A educação obrigatória nas constituições brasileiras e nas leis educacionais delas derivadas. **Revista Contrapontos – Eletrônica**, v.10, n. 2, p. 129-146, maio-agosto. 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**. Conceito, esquema de análise, casos práticos. 2 ed. Cenage, São Paulo. 2012.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 3 ed – São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SOUZA, Nilson Levi Zalewski de. O IMPACTO DE IMPLANTAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA – RS. **Missões: Revista de Ciências Humanas e Sociais**, v. 1, n. 1, 10 jul. 2015.

TCEPR. **Manual de orientação para contratação e fiscalização de obras e serviços de engenharia**. 1 ed. Paraná, 2015.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002. Disponível em: <https://bityli.com/YvpQyw>. Acesso em: 12 out. 2018.

UNIPAMPA. **PROJETO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL 2009-2013**. Universidade Federal do Pampa, 2010, Bagé. Disponível em: <https://sites.unipampa.edu.br/pdi/pdi-2009-2013/>. Acesso em: 22 de out. de 2021.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar. 1982.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB. 1999.

APÊNDICES:**APÊNDICE 01 - ENTREVISTA COM OS TRABALHADORES TERCEIRIZADOS**

Entrevista com trabalhadores (as) para projeto de dissertação – Manual da Utilização de Recursos Públicos (2021)

Prezado (a) Trabalhador (a)!

Você está sendo convidado a participar da pesquisa de dissertação do mestrando Eduardo Sanabria de Assunção do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja. A pesquisa está dividida em etapas, sendo que o Termo de Consentimento Livre Esclarecido é relacionado ao projeto do Manual da Utilização de Recursos Públicos e tem por finalidade fornecer aos cidadãos o conhecimento básico sobre o Orçamento Público e a aplicação de seus recursos ao bem da população. Será então questionado:

- 1) Perfil do Trabalhador(a) - Aqui buscamos conhecer um pouco do perfil dos (as) trabalhadores (as) terceirizados que atuam nos Órgãos Públicos Federais na Cidade de São Borja.
 - 2) Um pouco sobre o conhecimento do Trabalhador(a) em relação aos Recursos Públicos.
 - 3) Espaço para considerações finais. Destina-se a comentários do trabalhador(a) caso queira se manifestar.
- Maiores esclarecimentos poderão ser obtidos através do Fone/WhatsApp (55)99673-2259. Estarei recolhendo a Pesquisa no dia 14/10/2021.

Sua participação é muito importante.
Obrigado.

São Borja-RS, xx de xxxx de xxxx.

Ciência do Trabalhador(a)

Mestrando

Nome:

Assinatura

Prof. Orientador

Pesquisa relacionada ao projeto de Mestrado PPGPP (Programa de Pós Graduação de Políticas Públicas) Manual da Utilização de Recursos Públicos (2021)

Mestrando Eduardo Sanabria de Assunção
Professor Thiago da Silva Sampaio

1º) Parte

- a) Nome do Trabalhador(a) – Colocar o seu nome é opcional
.....
- b) Empresa em que trabalha
- c) Gênero
() Masculino () Feminino () Outros
- d) Função Exercida
- e) Tempo de Serviço
() Menos de um ano () de um a dois anos () de dois a 3 anos () mais de 4 anos
- f) Grau de escolaridade.....
() Não alfabetizado () Ensino fundamental () Nível Médio () Nível Superior

2º) Conhecimentos sobre a pesquisa

- a) Você sabe o que é política pública?
() Sim () Não () Um Pouco
- b) Qual o seu conhecimento sobre Impostos, Taxas e Contribuições?
() Pouco () Muito () Nenhum
- c) Qual o Seu conhecimento sobre Orçamento Público
() Pouco () Nenhum () Muito
- d) Qual é o Seu conhecimento em relação ao O PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual)
() Pouco () Muito () Nenhum
- e) Qual o seu conhecimento sobre o duodécimo constitucional?
() Nenhum () Pouco () Muito
- f) Você acompanha a debates políticos de São Borja, do Rio Grande do Sul e do Governo Federal?
() Pouco () Muito () Nenhum
- g) Como você se informa sobre as notícias relacionadas aos recursos públicos?
() Jornais escritos () Rádio () TV () Internet () Não se informa

3º) Espaço para contribuição. Caso queira escrever algo relacionado à pesquisa.

.....

APÊNDICE 02 – ENTREVISTA COM O EX-COORDENADOR ADMINISTRATIVO DO CAMPUS SÃO BORJA

Prezado (a) Trabalhador (a)!

Você está sendo convidado a participar da pesquisa de dissertação do mestrando Eduardo Sanabria de Assunção do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja. A pesquisa está dividida em etapas, sendo elas:

O Termo de Consentimento Livre Esclarecido é relacionado ao projeto do Manual da Utilização de recursos Públicos e tem por finalidade fornecer aos cidadãos o conhecimento básico sobre o Orçamento Público e a aplicação de seus recursos ao bem da população serão questionados dados básicos Relacionados à Fiscalização tais como:

Nome do Coordenador Administrativo:

Gestão:

Como surgiu a demanda da Casa do Estudante e do Prédio Acadêmico III?

Houve discussões a respeito? Se sim, em quais espaços?

Quais são os atores (servidores, alunos, comunidade geral) que estão envolvidos no processo de criação da demanda dos respectivos prédios?

Qual a área construída?

Casa Estudante.....

Acadêmico III.....

Qual o grupo que será assistido com as obras e quantidade?

() Estudantes () Servidores () Comunidade Externa () Todos

Qual a estimativa de utilização em anos dos edifícios em sua plenitude?

Casa Estudante.....

Acadêmico III.....

2º) Em relação ao Orçamento

Qual o valor dos recursos iniciais empenhados para a construção dos edifícios? Houve aditivos no contrato?

Casa Estudante Orçamento Inicial.....Aditivo.....

Acadêmico III Orçamento Inicial.....Aditivo.....

3º) As obras seguiram seus fluxos de acordo com o Contrato?

Casa Estudante () Sim () Não

Acadêmico III () Sim () Não

Em caso negativo, cite alguns entraves que prejudicaram o bom andamento das obras:

.....
.....

Considerando a impossibilidade de entrega dos edifícios no prazo acordado, quais são as providências tomadas pela gestão do Campus?

Qual a participação do Campus desde a criação da demanda até o recebimento das obras? Caso possível, mencionar exemplos.

4º) Espaço para considerações

.....
.....

APÊNDICE 03 – PROPOSTA DE MANUAL BÁSICO AO CIDADÃO: DE BOAS PRÁTICAS NA FISCALIZAÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

MANUAL BÁSICO AO CIDADÃO:

de boas práticas na Fiscalização e
Aplicação dos recursos públicos

Eduardo Sanabria de Assunção

Apoio:

CEEINTER
CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS


unipampa
Universidade Federal do Pampa


PPGPP
programa de pós-graduação
em políticas públicas



CENTRO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES - CEEINTER

CNPJ: 30.704.187/0001-75

Sede: Rua Olinto Arami Silva, nº494, sala 02 - Centro.

CEP: 97.670-000 São Borja/RS - Brasil

Editor-chefe: Ewerton da Silva Ferreira

Conselho Editorial

Dra. Lisiane Sabedra Ceolin - Brasil

Dra. Jaqueline Quadrado Carvalho - Brasil

Dra. Jenny González Muñoz - Venezuela

Dra. Silvina Ines Merenson - Argentina

Dr. Emiliano Carretero Morales - Espanha

Dr. Alberto Elisvatsku - Argentina

Dr. Pablo Luiz Martins - Brasil

Dra. Dália Maria de Sousa Gonçalves da Costa - Portugal

Dra. Rita de Cássia Grecco dos Santos - Brasil

Projeto gráfico e diagramação:

Crystian dos Santos Oliveira

Felipe Ziembowicz Schreiner

APRESENTAÇÃO

O orçamento público é um tema debatido geralmente nas esferas administrativas do campo político. É por meio dele que todas as obras, programas sociais, Sistema Único de Saúde e atividades dos setores públicos são desenvolvidas. Através dos recursos arrecadados as diversas atividades desenvolvidas pelo governo. As políticas públicas são oriundas da administração e decisão do Estado, portanto, é preciso atentar-se a sua complexidade e desenvolver ações que ampliem os mecanismos de fiscalização e que possam facilitar o cidadão a uma melhor análise sobre um tema que pode causar dúvidas a grupos de pessoas com menor interesse sobre o tema. Como a questão do orçamento se reflete em todos os segmentos da sociedade, o conhecimento prévio sobre o tema torna-se indispensável ao cidadão que pretende assegurar seus direitos e embasar as suas reivindicações.

As discussões sobre o orçamento público no cenário brasileiro denotam-se por mais de três séculos e estão organizadas de uma forma a atribuir o quanto e como devem ser destinados os recursos públicos desde a Constituição do Império Brasileiro em 1824 até os dias atuais. Porém, a partir da Constituição Federal de 1988 é que foram dedicados textos com maior ênfase à demonstração da importância do orçamento público para a sociedade.

Nesse sentido, o presente Manual de Boas Práticas de Fiscalização dos Serviços e Obras Públicas surgiu como um produto técnico do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja com objetivo de reunir os principais canais de participação popular nos processos de fiscalização. Aqui você encontra conceitos e dicas de locais onde os serviços podem ser acessados e/ou cobrados dos órgãos competentes.

Espera-se que com esse Manual os cidadãos consigam encontrar os mecanismos necessários para ampliar a sua participação, bem como auxiliar nos processos de fiscalização dos serviços e obras que levam os nossos impostos.

Desejo a todos e todas, uma boa leitura!

Eduardo Sanabria de Assunção

Servidor Público Federal e Mestrando
Em Políticas Públicas pela Universidade
Federal do Pampa, Campus São Borja.

FICHA CATALOGRÁFICA

IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES

Necessários para angariar recursos a bem do orçamento público, os impostos, taxas e contribuições são aspectos legais apontados pela Constituição Federal de 1988, através do seu art. 145 que permite à União, aos Estados, o Distrito Federal e aos Municípios a cobrança quando for definida pela legislação em vigor. Conceitualmente:

Imposto é um tributo obrigatório cobrado pelo governo para custear as despesas administrativa do Estado. São através dos impostos que são arcadas as obras e serviços. O não pagamento dos impostos pode gerar multas e até punição legal.

Parte dos impostos são recolhidos pelo Governo Federal e depois repassados aos municípios e aos estados para manutenção dos serviços básicos como saúde, educação, cultura, lazer, entre outras políticas públicas.

Taxas são recolhidas pela utilização dos serviços específicos fornecidos pelo poder por meio de algum ente ou por uma concessionária. Elas são cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos municípios dentro das respectivas atribuições.

Ou seja, as taxas são cobradas pelo gerador para que o Estado regule o poder polícia, isto é, para utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

A diferença entre imposto e taxas está na finalidade de cada um. O imposto é destinado à manutenção dos serviços prestados pelo Estado, já as taxas são pagas apenas quando se utiliza de um serviço ou se beneficia dele. Por exemplo: as taxas de recolhimento de lixo ou taxa de registro de comércio.

Contribuições podem ser cobradas pelos entes federativos no âmbito de suas atribuições. Elas são instituídas para fazer face aos custos de obras públicas que aconteçam em virtude de valorização imobiliária.

No entanto, é preciso diferenciar as contribuições destinadas para demandas específicas. Por exemplo, a Contribuição Sindical Laboral recolhida por sindicatos para um determinado grupo de trabalhadores e a Contribuição destinado à iluminação pública: recolhida diretamente na conta de energia elétrica.

CURIOSIDADE!

Para o sociólogo Marx Weber (1982), o Estado é uma associação de pessoas que se unem para que possam legitimar o convívio em sociedade e estabelecer regras entre eles e acaba por assumir um papel de detentor de força física. Ou seja, a aplicação das leis é uma forma de coerção do indivíduo para que ele se adapte às normas de determinado espaço.

Assim, Weber (1982, p. 98) afirma que o Estado é "aquela comunidade humana que, dentro de determinado território este, o 'território', faz parte de suas características, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima". Em outras palavras, o Estado é detentor do poder que organiza a sociedade e, por consequência, articula seu desenvolvimento.

As discussões sobre o orçamento público no cenário brasileiro permeiam por mais de três séculos e organizam-se de uma forma a atribuir o quanto e como devem ser destinados os recursos públicos desde a Constituição do Império

Brasileiro em 1824. A partir da Constituição Federal de 1988 foram dedicados artigos para pensar o orçamento público.

No Brasil é utilizado o orçamento misto, que atribui o caráter privativo do Executivo Federal em criar uma proposta de orçamento e encaminhar ao Legislativo Federal para sua discussão e aprovação. Portanto, nota-se que há uma democratização do orçamento uma vez que os deputados e os senadores - eleitos pelo povo para representar suas comunidades e estados - podem debater e ajustar quando necessário a proposta orçamentária do Executivo.

Resumindo, o **orçamento público** é o planejamento feito com os recursos públicos (dinheiro arrecadado através dos impostos, por exemplo), para o pagamento das despesas básicas de funcionamento do Estado como a saúde, educação, cultura, financiamento de políticas públicas como "Renda Brasil", entre outros.

VOCÊ SABIA?

Alguns municípios adotam o **orçamento participativo** como forma de inserir a população na tomada de decisão de onde os recursos devem ser aplicados.

O orçamento participativo é de suma importância para a democratização da administração pública dos municípios, pois visa à democracia e à participação popular nas ações das cidades, com o objetivo de melhoria da gestão pública e do uso consciente e racional dos recursos públicos.

O orçamento participativo ocorre por meio de **assembleias abertas e periódicas**, que incluem etapas de negociação direta com o governo. Depois, as deliberações nessas assembleias são consideradas na elaboração da proposta da Lei Orçamentária Anual, que será enviada para a Câmara Municipal.

Para pensar o orçamento público foram criados alguns mecanismos que devem ser considerados para o planejamento anual.

As principais legislações desenvolvidas para pautar o orçamento são: a LOA – Lei Orçamentária Anual, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e o PPA – Plano Plurianual. A seguir definiremos essas legislações e como elas são planejadas

e executadas.

O Plano Plurianual - PPA é um instrumento de planejamento governamental organizado de médio prazo que se articula dentro da exigência do art. 165 da Constituição Federal. O PPA tem uma duração de quatro anos e tem início no segundo ano do mandato do chefe do poder executivo e termina no primeiro ano do seu sucessor, possibilitando assim uma continuidade no planejamento. No PPA devem estar detalhados os atributos das políticas públicas e como elas devem ser executadas, bem como as metas físicas e financeiras, públicos-alvo e os produtos que devem ser entregues à sociedade.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO determina as metas e prioridades para o ano seguinte. Assim, ela fixa o montante de recursos que o governo pretende economizar e estabelece os pontos de economia, traça as regras e impõe vedações e limites para despesas dos Três Poderes. Também é a LDO que autoriza o aumento das despesas com pessoal, organiza e regula as transferências a entes públicos e privados e sobretudo determina o equilíbrio entre as receitas e as despesas.

ESTÁ NA CONSTITUIÇÃO!

Art. 165, §2º A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Já a **Lei Orçamentária Anual - LOA** determina os Orçamentos da União e através dela garante-se um intermédio dos quais são estimadas as receitas e fixadas as despesas do governo federal. A LOA deve ser avaliada e ajustada pelo Congresso Nacional após o seu envio pelo Poder Executivo, assim como a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual.

VOCÊ SABIA?

O PPA é enviado ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato do executivo.

Já a LDO é encaminhada anualmente pelo Executivo ao Congresso Nacional para aprovação dos legisladores. É a LDO que irá determinar as prioridades da LOA que será apreciada e votada anualmente pelos deputados e senadores.

QUEM FISCALIZA ISSO TUDO?

Com a constante demanda por recursos nos setores sociais, como moradia, infraestrutura, educação, segurança, transporte, cultura e lazer, os serviços prestados pelo Estado necessitam de uma análise mais criteriosa dos agentes públicos. Portanto, estes agentes exercem papel fundamental no controle dos recursos que serão empregados nas respectivas obras e prestação de serviços à comunidade.

Tais aspectos carecem de atenção especial do Estado, pois são assegurados como direitos sociais através da Constituição Federal de 1988. Assim, além de garantir que a população usufrua dos seus direitos, o Estado deve criar mecanismos para que os recursos destinados sejam utilizados com o máximo rigor

e otimização. Nesse aspecto, é importante destacar que os agentes públicos desenvolvem papel fundamental ao longo do processo de fiscalização.

É importante reforçar que o molde de controle e fiscalização dos recursos são similares em todas as esferas do Estado, porém, algumas características devem ser observadas no trato dos procedimentos realizados pelo agente público quanto às atividades de monitoramento e fiscalização.

No entanto, o papel de fiscalização não precisa ficar exclusivo aos servidores públicos, uma vez que a população pode desenvolver uma participação ativa e importante no processo de aplicação dos recursos públicos, seja participando das reuniões da Câmara de Vereadores de sua cidade quando forem tratar de assuntos relacionados a investimentos, por exemplo.

A seguir apresentaremos as principais leis que são responsáveis pelo processo de fiscalização dos recursos públicos.

A **Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar nº 101/2000) é uma legislação que regulamenta a utilização dos recursos públicos pelos gestores. É através dos mecanismos dispostos na lei que os governantes devem controlar os seus gastos, respeitando limites de

despesas e cumprindo metas orçamentárias.

O processo que permite aos gestores realizarem compras através das instituições que representam é antigo, e por esse motivo, precisou de alterações nos últimos anos. A proposta é sempre adquirir o melhor bem ou serviço pelo menor preço e, por esse motivo, são realizadas as chamadas licitações.

VOCÊ SABIA?

Licitação é o processo por meio do qual a Administração Pública contrata obras, serviços, compras e alienações. Em outras palavras, licitação é a forma como a Administração Pública pode comprar e vender. Para acompanhar licitações e contratações no Portal da Transparência, acesse [Licitações e Contratações](#).

Fonte: Portal da Transparência, 2021.

A Lei nº 14.133 de 2021 trouxe diversas novidades, e pode-se afirmar que ela modernizou o processo licitatório e modelo de aquisições públicas. A lei estabelece normas para todo o processo de contratação que inicia no

planejamento e vai até o gerenciamento do contrato e controle.

Além disso, a lei estabelece que em casos de empate as pequenas e médias empresas terão preferência na contratação, ou seja, um estímulo às empresas em processo de desenvolvimento.

VOCÊ PODE AJUDAR!

Você sabia que pode participar do processo de fiscalização das obras e serviços prestados pelo Estado?

Ao longo dos anos foram criados diversos mecanismos que possibilitam aos cidadãos reivindicar a garantia dos serviços públicos ou acompanhar o que está sendo gasto pelos gestores públicos.

A seguir vamos apresentar dois mecanismos: as Ouvidorias Públicas e a Lei da Transparência.

As Ouvidorias Públicas são unidades administrativas de órgãos públicos e das entidades da administração indireta, as autarquias e fundações públicas e empresas estatais.

As ouvidorias atendem o disposto no artigo 37 da Constituição Federal que determina que o Poder Executivo deve criar mecanismos para observações das reclamações e sugestões dos cidadãos. Além

disso, é possível que o cidadão faça elogios aos servidores e/ou serviços prestados pelos órgãos públicos.

As ouvidorias são um importante instrumento de participação e controle social sobre sua atuação e serviços prestados à população.



O Governo Federal tem um canal integrado chamado **Fala Br** onde é possível encaminhar reclamações, elogios, solicitar informações e encaminhar sugestões. Você pode criar sua solicitação e ela é encaminhada diretamente ao órgão competente que tem um prazo para respondê-la. No Fala Br você pode exercer seu direito de cidadão e auxiliar no processo de melhoria dos serviços públicos.

Acesse: <https://bityli.com/RjrnDj>

Outro importante mecanismo que possibilita ao cidadão participar dos

processos de fiscalização e acompanhamento da aplicação dos recursos públicos é a Lei da Transparência.

A Lei de Acesso à Informação foi um outro mecanismo criado pelo Governo Federal objetivando que os cidadãos tenham acesso a tudo que é realizado pelos governantes e, por consequência, possam verificar onde está sendo aplicado o recurso público.

A Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 estabelece que estão subordinados à prestação de contas todos os órgãos públicos da administração direta e 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.

O objetivo central da lei é possibilitar que o acesso à informação seja democratizado no país, para construção de um Estado Democrático e Transparente em suas ações. Para tanto, a lei enfatiza: “A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas” (BRASIL, 2011, s/p).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1996.

BRASIL. **Constituições Brasileiras: 1988.** v. VII. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Obras públicas:** recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas. 3 ed. Brasília, 2013.

TCEPR. **Manual de orientação para contratação e fiscalização de obras e serviços de engenharia.** 1 ed. Paraná, 2015.

WEBER, Max. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB. 1999.

<https://www12.senado.leg.br/orcamento>

<https://www.portaltransparencia.gov.br/>

<https://transparencia.saoborja.rs.gov.br/>

Modelo de Requerimento

EXCELENTÍSSIMO SENHOR

Eu,, identidade nº, residente na cidade de....., Estado do....., baseado na lei de acesso a informação nº LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. Art. 10, 11, 12, 13 e 14, venho mui respeitosamente requerer junto a Vossa Excelência, que me seja(m) fornecida(s) a(s) informação(ões) referente a

..... Ciente da importância de tais informações, agradeço antecipadamente a atenção dispensada.

Nestes Termos Pede Deferimento.

Local

_____/_____/_____
Data

Assinatura

MANUAL DE
BOAS PRÁTICAS
de Fiscalização dos Serviços e
Obras Públicas